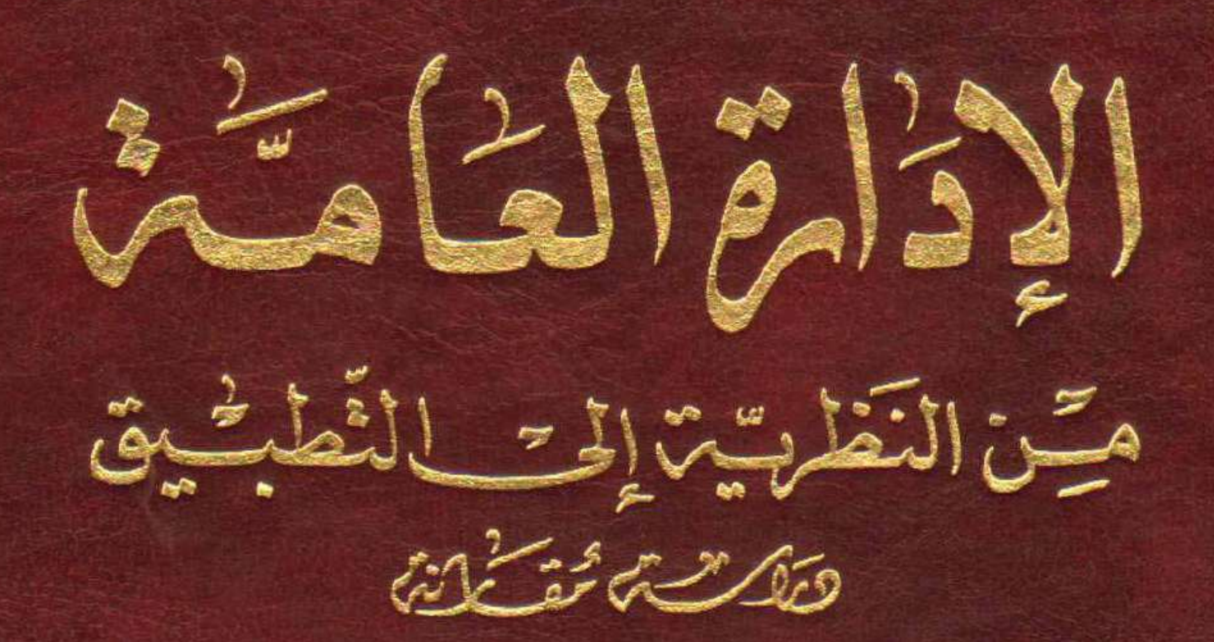


عبد اللطيف قطيش
أستاذ محاضر في معهد الدروس القضائية
وفي المعهد الوطني للإدارة وفي الجامعة اللبنانية
مدير عام سابق



منشورات الحلبي الحقوقية

الإدارة العامة

من النظرية إلى التطبيق

دراسة مقارنة

عبد اللطيف قطيش

أستاذ محاضر في معهد الدروس القضائية
وفي المعهد الوطني للإدارة وفي الجامعة اللبنانية
مدير عام سابق

منشورات الحلبي الحقوقية

منشورات الحلبي الحقوقية

AL - HALABI

LEGAL - PUBLICATIONS

الطبعة الأولى

2013 ©

تنضيد وإخراج

MECA

P.O. BOX 113-5096 BEIRUT - LEBANON

Tel. & Fax 961-1-362370, **Cellular** 961-3-918120

E - mail meca@cyberia.net.lb

منشورات الحلبي الحقوقية

فرع اول: بناية الزين - شارع القنطاري

قرب تلفزيون أخبارية المستقبل

هاتف: 364561 (1-961+)

هاتف خليوي: 640821 - 640544 (3-961+)

فرع ثانٍ: سوديكو سكوير

هاتف: 612632 (1-961+)

فاكس: 612633 (1-961+)

ص.ب. 11/0475 بيروت - لبنان

E - mail elhalabi@terra.net.lb

www.halabi-lp.com

ISBN 978-614-401-405-9



الإهداء

إلى القارئ.. آملاً ان يجد في هذا الكتاب ما يُمْتِعه وينتفعُ به.

عبد اللطيف

المقدمة

عندما عقدت العزم، منذ بضع سنين، على أن أؤلف كتاباً في الإدارة العامة، انطلاقاً من المحاضرات التي ألقيتها في كلية العلوم الاقتصادية وإدارة الأعمال في الجامعة اللبنانية، ومن المداخلات التي أجريتها في المعهد الوطني للإدارة، وجدتني مضطراً لأن أتخير من هذا الكم الكبير من الأبحاث، ومن العدد الوافر من النظريات وتفرعاتها حول الموضوع، ما رأيته وافياً بالغرض الذي توخيته من هذا الكتاب، وهو التعريف بأهم تلك النظريات، ومسار تطورها على مدى بضعة عقود من الزمن، وأشكال تطبيقاتها، وإشكاليات تلك التطبيقات.

وكل كتاب هو، بِقَدْرٍ ما، تخير لموضوعاته، وفقاً للغايات المتوخاة منه، ولو لم يكن الأمر كذلك، لبات هذا الكتاب - وكل كتاب آخر على غراره - عبارةً عن موسوعة ضخمة قد تصعب - أو قد تستحيل - الإحاطة بموضوعاتها، والتعريف بجميع النظريات بشأنها على اختلاف تنوعاتها، وبجميع الكتّاب والباحثين والمنظرين وسائر الذين كانت لهم مساهمات في الموضوع المعني. وعلى أي حال، فإن أمراً كهذا يتجاوز إمكانيات أفراد، ويحتاج إلى مؤسسات متخصصة للأبحاث.

ولم أشأ أن يكون هذا الكتاب مجرد عرض جافٍّ وضحل للمقولات النظرية وتطبيقاتها في الإدارة، أو أن يكون تكراراً لما هو موجود في المكتبة الإدارية، وإنما شئت أن يكون رحلة اصطحب فيها القارئ- إذا وُجِد -، ذراعاً بذراع، في رحاب الإدارة العامة والخاصة على السواء، نستمتع أحياناً

المقدمة

عندما عقدت العزم، منذ بضع سنين، على أن أؤلف كتاباً في الإدارة العامة، انطلاقاً من المحاضرات التي ألقيتها في كلية العلوم الاقتصادية وإدارة الأعمال في الجامعة اللبنانية، ومن المداخلات التي أجريتها في المعهد الوطني للإدارة، وجدتني مضطراً لأن أتخير من هذا الكم الكبير من الأبحاث، ومن العدد الوافر من النظريات وتفرعاتها حول الموضوع، ما رأيته وافياً بالغرض الذي توخيته من هذا الكتاب، وهو التعريف بأهم تلك النظريات، ومسار تطورها على مدى بضعة عقود من الزمن، وأشكال تطبيقاتها، وإشكاليات تلك التطبيقات.

وكل كتاب هو، بِقَدْرٍ ما، تخير لموضوعاته، وفقاً للغايات المتوخاة منه، ولو لم يكن الأمر كذلك، لبأت هذا الكتاب - وكل كتاب آخر على غراره - عبارةً عن موسوعة ضخمة قد تصعب - أو قد تستحيل - الإحاطة بموضوعاتها، والتعريف بجميع النظريات بشأنها على اختلاف تنوعاتها، وبجميع الكتّاب والباحثين والمنظرين وسائر الذين كانت لهم مساهمات في الموضوع المعني. وعلى أي حال، فإن أمراً كهذا يتجاوز إمكانيات أفراد، ويحتاج إلى مؤسسات متخصصة للأبحاث.

ولم أشأ أن يكون هذا الكتاب مجرد عرض جافٍّ وضحل للمقولات النظرية وتطبيقاتها في الإدارة، أو أن يكون تكراراً لما هو موجود في المكتبة الإدارية، وإنما شئت أن يكون رحلة اصطحب فيها القارئ- إذا وُجد -، ذراعاً بذراع، في رحاب الإدارة العامة والخاصة على السواء، نستمتع أحياناً

باللمحات العبقرية الفذة لبعض الكتاب والمفكرين، وندخل، أحياناً، في غياهب التعقيدات الفكرية وتضاربها، وعدم ثباتها على حال، إلى أن يفضي بنا مسير الرحلة إلى منفرج في هذه الغابة الكثيفة، فنلقي عصا الترحال، ونمدُّ بساطنا، ونعرض ما تحصَّل لنا من معارف نضيفها إلى مخزون معارفنا البسيطة السابقة، فلعلنا ننسى بذلك تعب المسير.

متمنياً أن لا يبكي صاحبي في هذه الرحلة، كما بكى، ذات يوم، صاحب امرئ القيس.

المؤلف

القسم الأول

النظريات العامة حول الإدارة

الفصل الأول

تعريف الإدارة وخصائصها

البند الأول

الإدارة لغةً

1 - تعود كلمة «إدارة» في أصل اشتقاقها اللغوي إلى فعل دار دوراناً أي تحرك وعاد إلى حيث كان، أو إلى ما كان عليه. وعندهم أن مدار الأمر هو ما يجري عليه في الغالب. وقولهم أدار الأمرَ أي أحاط به، وأدار الشيءَ تعاطاه، وداور على الأمر عالجه. ومنه قولهم مداورة الشؤون أي معالجتها. والإدارة هي الاسم والمصدر من أدار. والمدير هو من يتولى النظر في الشيء، وهو، لاحقاً، من يتولى إدارة جهة معينة من البلاد.

فالكلمة، في أصل اشتقاقها في اللغة العربية، تعني معالجة الشؤون بالمعنى العام الفضفاض للعبارة، مع ما يستلزم ذلك من إحاطة بالشؤون المطروحة للمعالجة، بما هي عليه، وبما فيها من مشكلات، وكيفية استنباط الحلول لها؛ وبما يتطلب، أحياناً، من رسم مسار يدفع بها إلى الأرقى والأفضل[1]...

2 - أما في اللغتين الفرنسية والإنكليزية، فكلمة administrer هي ذات أصل لاتيني تتألف من مقطعين أحدهما ad ويعني: من أجل، أو بهدف، إذا كان

(1) ،بالرجوع إلى لسان العرب لابن منظور، وتاج العروس، للزبيدي، والمنجد في اللغة والأعلام.

سابقة (بادئة) préfixe لفعل بمعنى للحثّ على، أو للعمل، أو للتهيئة؛ ومقطع minister الذي يعني: الذي يخدم أو يساعد، (فكلمة ministre تعني، في أصلها اللغوي اللاتيني؛ الخادم)[1]. ثم أن كلمة administrer تعني، بالفرنسية، الكشف عن الحقوق والدفاع عن المنافع. كما هو الحال في إدارة أموال قاصر أو غير ذي أهلية، كما تعني إدارة بلد أو مناطق في بلد، ومن أحد معانيها أيضاً معالجة المرضى بالزيت المقدس يصلي عليه الكاهن، (في المعتقدات المسيحية)[2].

البند الثاني

جذور الفكر الإداري

1 - لو شئنا الرجوع إلى بدايات الفكر الإداري وإرهاصاته الأولى لوجب القول بأنها مقرونة بوجود الإنسان نفسه، ذلك بأن الإنسان لا يوجد منفرداً من حيث أنه «مدني بالطبع». فالاجتماع الإنساني ضروري. فإذا كانت حياة الإنسان لا تصح إلاّ بالغذاء، فقدرة الواحد من البشر قاصرة عن تحصيل حاجته منه. وكذلك الأمر بالنسبة إلى حاجته إلى الكساء والمسكن، فضلاً عن حاجات الدفاع عن النفس[3]. وكل ذلك يتطلب «إدارة» و«تنظيماً» لتلبية هذه الاحتياجات.

2 - إن ظاهرة التنظيم، بما هو التعاون بين مجموعة أشخاص من أجل هدف معين، هي ظاهرة قديمة قدم الجنس البشري. إن كلمة التعاون ليست امتيازاً يختص به الإنسان المعاصر. إنها ميزة l'homo Sapiens أي الإنسان العاقل، المحترس، المفكر، دون سائر الحيوانات القريبة منه التي تعيش في أُسر وجماعات، كالقردة على اختلاف أصنافها.

(1) ترى، ماذا بقي من هذا المعنى الأصلي اللغوي؟.

(2) Le petit Robert (1) - Felix Gaffiot, dictionnaire illustré LATIN - FRANÇAIS.

(3) مقدمة ابن خلدون، مكتبة المدرسة ودار الكتاب اللبناني للطباعة والنشر، الطبعة الثانية 1961، ص 69، 70.

فأشكال التنظيم ترقى إلى عصور سحيقة في مدن بلاد ما بين النهرين mésopotamie، فتلك المدن كانت مراكز إدارية ودينية مهمتها تنظيم الحياة الاجتماعية.

وفي تاريخ لاحق ارتبطت ظاهرة التنظيم بالمؤسسات السياسية والدينية، كما هو الحال بالنسبة إلى الدول الأوروبية والكنيسة الكاثوليكية. وفي المجال السياسي والإداري يمكن الإشارة إلى الجيش كتنظيم له تاريخ عريق؛ بل أن عدداً من التعابير والمفردات مأخوذ من المفردات المستعملة، أساساً، في الجيش، كعبارة كادر cadre، على سبيل المثال.

3 - غير أن الرجوع في هذا المجال، إلى العصور السحيقة لوجود الإنسان هو نوع من الوهم. ولا يفيد الموضوع الذي نحن بصدد معالجته الشيءَ الكثير. فإذا كان صحيحاً أنه كانت، في حينه، أشكال من أشكال التنظيم. وكان هناك من يفقه التوجيه والقيادة، غير أنه لم يرقَ ذلك إلى مستوى التنظيم. فالإدارة كتنظيم لم ترَ النور إلاَّ عندما تمت «قوننتها»، وجرت تنمية الموارد لتحسينها. ثم جاء المنظرون لاحقاً ليستخلصوا القواعد والنظم مما جرى العمل به، في المحترفات والمصانع[1].

4 - وكما هو الحال بالنسبة إلى جميع العلوم، فإن علم الإدارة، كعلم تطبيقي science appliquée له تاريخ، وهو لم يخرج إلى النور بين ليلة وضحاها. ولكنه تطور بالانطلاق مع المعارف الحسية الملموسة connaissances concrètes. فعلم الإدارة، أو التنظيم، لم ينشأ بجهود الباحثين العلماء وحسب، ولكنه علم نشأ وتطور، وما يزال يتطور، بالتقاطع مع الممارسة.

5 - ومن هنا يقتضينا العودة إلى مصادر الإدارة الحديثة وبداياتها الأولى، أي إلى انطلاقة الثورة الصناعية في أواسط القرن الثامن عشر، وكان لاكتشاف استعمالات البخار الفضل في شق الطريق أمام تلك الثورة الصناعية. وباتساع الأسواق، وبتزايد أعداد السكان، ازدادت الحاجة إلى مضاعفة الإنتاج، وهذا ما تطلب المزيد من الآلات المتطورة. فالإنتاجية

---

(1) W. Jack Duncan - Les grandes idées du management des classiques aux modernes - traduit de l'américain par Monique Sperry. AFNOR - édition 1990 - p. 7.

بكميات كبيرة أصبحت حاجة ملحة فنشأت المصانع الضخمة لتلبيتها بما فيها من آلات عالية الكفاءة، وهذا ما تطلب رأسمالاً ضخماً، كما تطلب يداً عاملة ماهرة في اختصاصات متنوعه. وكل ذلك اقتضى وجود من يدير هذه المؤسسات والمشروعات العملاقة، وينسق بين أقسامها وفروعها، ويقودها في الاتجاه الصحيح، لزيادة الكفاءة في الإنتاج، وتخفيض الكلفة للتمكن من مواجهة المنافسة الحادة في السوق. وبكلمة واحدة أن الأمر تطلب «إدارة سليمة».

6 - ترافقت هذه الثورة الصناعية الهائلة مع أعمال فكرية لعدد من علماء الاقتصاد، رفدتها بالنظريات التي ساعدت في تصويب وجهتها، وقيادتها في الاتجاه الذي اعتقدت أنه الاتجاه الصحيح.

وكان في مقدمة هؤلاء العلماء آدم سميث Adam Smith واضع المؤلف الشهير «ثروة الأمم» في العام 1776. وكان من أبرز ما أكدّ عليه في هذا المؤلف مسألة تقسيم العمل. ويكفي أن نشير إلى المثال المعروف في هذا الخصوص والمتعلق بعدد العمليات اللازمة لصناعة الدبوس. وتلاه، في هذا المجال، شارل بباج المولود عام 1972 Charles Babbage لأحد أثرياء رجال المصارف في بريطانيا. وهو على الرغم من مرضه وضعف جسمه، فقد تمتع بقدرة عقلية متميزة، ولا سيما في مجال الرياضيات. فهو الذي اكتشف «الآلة التحليلية» machine analytique التي كانت في أساس اكتشاف «الآلة الحاسبة». وكان من أبرز المساهمات الفكرية لبباج هي المساهمة المتعلقة بمسألة تقسيم العمل الفكري والجسدي في المصانع، فإذا كان الاختصاص في المهام أمراً عادياً وبدهياً في الأيام الراهنة، حيث أنه «من الطبيعي» أن يكون هناك أطباء اختصاصيون للأمراض الجلدية، وآخرون لأمراض القلب، وغيرهم لأمراض الأنف والأذن والحنجرة. وهناك رجال قانون مختصون بالقضاء المدني، أو الجزائي، أو قضاء الأحوال الشخصية، وغيرها، فإن الأمر لم يكن كذلك في القرن الثامن عشر. فالاختصاص في نوع معين من الأعمال لم يكن «معطى» مقبولاً بالبداهة. فالفلاح ، مثلاً، هو نفسه الذي يقوم بالعديد من الأعمال على تنوعها، فهو نفسه الذي يحرث ويحصد، ويفصل الحَب عن القش، وهو الذي يصنع آلة الحراثة، ويصلحها ويصونها،

وهو الذي يقوم بصناعة بعض المواد الغذائية، بل أنه كان يقوم بمعالجة بعض طوارئ العمل وهو الذي يقوم بصناعة بعض المواد الغذائية، بل إنه كان يقوم بمعالجة بعض طوارئ العمل من كسور، وأمراض موسمية، ومعالجة ما قد يتعرض له من لدغ الأفاعي والعقارب.

على ذلك فإن تقسيم العمل والاختصاص في إنجازه هو ضرورة لا غني عنها في المصانع والمحترفات. ومن هنا كانت «الإدارة» ضرورة لا غنى عنها أيضاً لقيادة العمل واتخاذ القرارات اللازمة بشأنه، والتنظيم في مسار الإنتاج، والتنسيق بين أقسامه.

7 - خلاصة الأمر أن المجتمع الصناعي كان قد ولد من رحم الاكتشافات التقنية ومن خَلْقِ مصادر الثروة، كما ولد أيضاً من حركة الأفكار التي وجدت تعبيراتها في تنظيمات خاصة. ففي القرن التاسع عشر، كان المصنع Usine هو رمز المكان الذي تمَّ فيه خلق الثروات الجديدة.

والمصنع، كما المحترفات ateliers، لا تعمل من تلقاء ذاتها؛ فهي تفترض وجود نظام خاص، وتغيراً في القيم، وطريقة مختلفة في النظر إلى العلاقات مع الآخرين[1].

8 - وقد غدا عالمنا اليوم عبارة عن مجموعة هائلة من التنظيمات والإدارات. ونحن نراها في مختلف نواحي الحياة ومجالاتها. بل إن الحضارة الحديثة ترتهن بوجودها بوجود التنظيمات الضخمة والمعقدة، في القطاعين العام والخاص. فهذه التنظيمات تحكم جميع الأمور المتعلقة بحياتنا. فنحن نولد في تنظيم الأسرة ونترعرع فيه. وعندما نموت ندفن ونوارى الثرى وفق ترتيبات منظمة ومحددة. وما بين الولادة والموت نعيش حياتنا، ونمارس مهامنا، ونقوم بمختلف نشاطاتنا، في أُطر تنظيمات وإدارات، فنقضي مجمل عمرنا فيها، ونرتهن بها، فبعضها يصنع الطعام الذي نأكله، وبعضها ينسج الثياب التي نلبسها، وبعضها نتلقى فيه تعليمنا، وبعضها ينظم أماكن لهونا... بل إن بعضها يحفظ السلم أو يثير الحروب.. وهذه التنظيمات والإدارات،

---

(1) Philippe Bernoux - La sociologie des organisations. Edition du Seuil - 4ᵉ édition 1985. p. 37.

على اختلافها وتنوعها، مرتبطة بالأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، بل والروحية أيضاً، في حياتنا وفي مجتمعاتنا[1].

9 - وفي جميع هذه التنظيمات فقد واكب الفكر الإداري المراحل التي قطعتها، واجتازتها واحدة بعد أخرى، تبعاً للتقنيات التي اعتمدت في الإنتاج، وفي تقسيم العمل. وقد لخصها أحد المفكرين الفرنسيين (Alain Touraine)[2] بثلاث مراحل هي:

المرحلة (أ): التي بدأت في أوائل العصر الصناعي. وكانت الآلة، في هذه المرحلة، بشكلها البدائي. وقد تضافرت فيها ثلاثة عناصر هي: الأداة outil وهي هنا، في الحالة الراهنة، يد الحرفي التي تدير الآلة. والمادة الأولية المعدَّة للتصنيع، والعنصر الثالث هو الآلة نفسها التي يعمد الحرفي إلى تشغيلها.

المرحلة (ب): وقد أصبح الإنتاج فيها بالجملة. وفيها جرت تجزئة العمل الذي كانت تقوم به الآلة - الإدارة في المرحلة الأولى، إلى عدة عمليات تقوم بها آلات مختلفة ومترابطة.

المرحلة (ج): وهي المرحلة التي أعيد فيها تجميع العمل الذي جرت تجزئته في المرحلة السابقة لتقوم به آلة واحدة على خط إنتاج واحد، بحيث تتولى الآلة نفسها إجراء العمليات المطلوبة ثم تدفع بالمنتج إلى آلة أخرى لتتابع تكملة العمليات إلى أن يخرج المنتج بحالته النهائية[3].

وكان من نتائج هذا التطور، في هذه المرحلة، إن تناقصت الحاجة إلى الأَعداد الكبيرة من العمال؛ هذا فضلاً عن نتائج أخرى لا مجال للتفصيل فيها، في هذا المقام.

---

(1) Harold F. Gortner, Julianne Maher, Jeanne Bell Nicholson - La gestion des organisations publiques - Press de l'Université du Quebec - 1994, p. 19.

(2) عالم اجتماع فرنسي من مواليد 3 آب 1925. كان موضوع أطروحته لشهادة الدكتوراه «سوسيولوجية العمل».

(3) Philippe Bernoux, op. cit., p. 50 et s.

10 - بموازاة هذا التطور في الإنتاج الصناعي كان الفكر الإداري يستخلص مبادئ العمل الإداري ويصوغ النظريات الإدارية الملائمة، بما ينسجم مع كل مرحلة من المراحل لتلبية الاحتياجات المطلوبة.

وهكذا، فبدلاً من أن يكون التنظيم organisation مادة للتحليل بما هو جواب عن تحديات خارجية موضوعية تجعله متوافقاً مع البيئة الخارجية المحيطة، أصبح التنظيم بناءً قائماً بذاته تلتقي فيه عناصر التحدي الموضوعية الخارجية، وهي تشكل النواة الصلبة فيه، مع العنصر الإنساني الاجتماعي. حيث لا يمكن التحكم مسبقاً بردات الفعل الصادرة عنه. فانكب الباحثون والمفكرون لاستكناه العوامل المؤثرة فيه.

وفي خلال هذه المسيرة الطويلة نشأت المدارس الفكرية حول العمل الإداري والتنظيم، والقيادة، وسوى ذلك من أمور، وهذا ما سنتولى درسه بشيء من التفصيل في ما سيأتي من بحث.

البند الثالث

خصائص الإدارة (أو التنظيم)

1 - إذا كانت الإدارة، أو التنظيم، كلية الحضور في مختلف مناحي الحياة في المجتمع فلا بدَّ من طرح السؤال حول ماهيتها وخصائصها.

وفي الإجابة الأولية عن هذا السؤال فإننا نرى أن التنظيم هو بصورة عامة عبارة عن مجموعة من الأشخاص يلتزمون القيام بنشاطات محددة، ومتخصصة، ومترابطة مستخدمين في ذلك ما هو متوافر لديهم من إمكانيات مالية، وما هو موضوع بتصرفهم من وسائل مادية وتقنية، وذلك للوصول إلى هدف معين، أو لتحقيق مهمة مشتركة.

وعلى هذا الأساس فإن وزارة من وزارات الدولة، كوزارة التربية، على سبيل المثال، هي إدارة بالمعنى المشار إليه. فهي مجموعة من الأشخاص

(مدرسون ومعلمون، وموظفون إداريون، وأجراء ومستخدمون) يتصرفون بما يتوافر لهم من إمكانيات مالية في الموازنة العامة للدولة، وما هو موضوع بتصرفهم من أبنية وتجهيزات ووسائل مختلفة؛ توصلاً إلى تعليم التلاميذ والطلاب وتزويدهم بالمعارف المختلفة، بحسب مراحل التدريس واختصاصاته، لإشباع حاجات المجتمع، بما يلزمه من هذه الاختصاصات في مختلف الميادين والقطاعات الاقتصادية والثقافية، والفنية وسواها.

أما جمهور المتفرجين في ملعب كرة القدم، أو مجموعة الصحفيين المدعوِّين إلى مؤتمر صحفي، فهم ليسوا في عداد التنظيمات، لانتفاء العناصر المشار إليها آنفاً لتجعل منهم إدارة أو تنظيماً.

2 - فالإدارة (أو التنظيم) يتطلب تخصصاً في أداء المهام الناجمة عن تقسيم العمل، بما يتيح الوصول إلى تحقيق هدف مشترك، وبفعالية أكبر. وعلى ذلك، فإن الإدارة بمعناها الواسع والعام، هي توجيه الجهد البشري نحو تحقيق هدف محدد. وينطبق ذلك على الإدارة العامة، وعلى الإدارة الخاصة، على السواء.

3 - ويحتاج النشاط البشري، في جميع صوره، إلى الإدارة بهذا المعنى الواسع، حيث لا بدَّ من وجود قدر معين من التعاون والتنسيق بين الجهود، في سبيل الوصول إلى الهدف المنشود. وينطبق هذا المعنى على جميع التنظيمات الإدارية، سواء أكانت عامة، كالوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية، أم كانت خاصة، كالشركات التجارية والصناعية والخدماتية[1].

4 - نعرض في ما يلي لتجربة واقعية تبين نشوء الحاجة إلى التنظيم بجميع متطلباته من قيادة وتنسيق ورقابة وسواها، لتواكب نمو المشروع وتطوره بما يؤمن مستلزمات نجاحه وازدهاره:

ذات يوم أقامت السيدة Raku مشغلاً لصناعة الأواني الفخارية، في الطابق السفلي لمنزلها... وتوزعت أعمالها إلى عدة مهام مختلفة: تحضير

---

(1) عبد الغني بسيوني عبدالله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، طبعة 1993، ص 18.

الآجر، وإعداد القوالب، وصقل الشكل الخارجي، والطلاء بالدهان المناسب. ثم الطبخ في الفرن. ولم يكن التنسيق بين هذه المهام يثير أية مشكلة، ذلك بأن السيدة Raku كانت تتولى القيام بها جميعاً.

غير أن النجاح الذي لاقته السيدة Raku في صناعة الآواني الفخارية، وما أثار فيها هذا النجاح من مطامح، ومطامع، كان سبباً لمشكلة ما: ذلك بأن حجم الطلبات على الأدوات الفخارية تجاوز إمكانياتها على الإنتاج لتلبيتها. وهذا ما دفع بالسيدة Raku إلى تشغيل عامل إلى جانبها، وهو الذي كانت لديه رغبة جامحة في تعلم هذه الصنعة. واقتضى الأمر، عندئذ، توزيع العمل بين اثنين بين السيدة Raku وبين العامل الذي تمَّ استخدامه مؤخراً.

ولما كانت محلات بيع الصناعات الحرفية ترغب في الأواني الفخارية التي تنتجها السيدة Raku بالتحديد، فقد أوكلت إلى العامل مهمة تحضير الآجر والدهان، وتكفلت هي بالباقي من الأعمال. وتطلب هذا التوزيع في العمل بعض التنسيق بين Raku ومستخدمها وكان يكفيهما، في هذا المجال، الاتصال بينهما كلما اقتضت الضرورة، دونما حاجة إلى وضع قواعد رسمية ومحددة لهذا الاتصال.

وقد أعطت هذه الطريقة في العمل نتائج باهرة، ما لبثت أن تمثلت بفيض من الطلبات الجديدة. فقررت السيدة Raku، في هذه الحالة الاستعانة بمساعدين آخرين، وجدتهم بين خريجي المدرسة المهنية. وبات العاملون في المشغل خمسة أشخاص. ومع ذلك لم يكن التنسيق في العمل بينهم يثير مشكلات تذكر.

وعندما اقتضى الأمر، مرة أخرى، الاستعانة بشخصين آخرين، بحيث أصبح مجموع العاملين في المشغل سبعة أشخاص، ظهرت البوادر الأولى لمشكلة التنسيق. فذات يوم عثر أحد العمال بوعاء للدهان وحطم خَمْسَ أوانٍ فخارية. و في يوم آخر، تفقدت السيدة Raku ما بداخل الفرن فوجدت الفخاريات المعدة لزراعة النباتات المنزلية قد طليت، خطأ، بدهان غير مناسب.

وفي هذه اللحظة بالذات أدركت السيدة Raku أن التنسيق الجاري، بصورة غير رسمية، بين سبعة أشخاص يعملون في المشغل لا يفي بالغرض المطلوب. أو أنه، على الأقل، لا يمكن أن يبقى الشكل الوحيد للتنسيق. فيكفي احتساب عدد الفرق الذي ينجم عن توزيع العمل بين كل اثنين منهم، حتى يتبين أن هناك إحدى وعشرين فرقة عمل ممكنة، أي أن هناك إحدى وعشرين قناة من قنوات الاتصال.

وأضيفت إلى هذه المشكلة مشكلة أخرى نجمت من جراء تسمية Raku لنفسها بأنها مديرة شركة السيراميك التي كانت قد أسستها منذ بعض الوقت. فاقتضاها الأمر أن تكرس وقتها، أكثر فأكثر للزبائن. وهكذا بدأ تواجدها في المشغل يخف تدريجياً. ونادراً ما كانت ترى بلباس العمل في هذا المشغل. حيث اقتضت ظروف التعاطي مع الزبائن أن تظهر، باستمرار، بلباس أنيق، يتناسب مع مقتضى الحال. وهنا، كان لا بدَّ من تسمية أحد العمال مسؤولاً عن المشغل يخصص كامل وقته للإشراف والتنسيق بين العمال الخمسة.

وتابع المشروع ازدهاره، وتقدمه فحدثت تغيرات على غاية من الأهمية عندما استقدمت السيدة Raku مستشاراً في التنظيم لدراسة متطلبات العمل. وبناءً على مشورته تم استحداث أربعة أقسام في الإنتاج: قسم لإنتاج فخاريات النباتات المنزلية، وقسم لإنتاج الفخاريات المشابهة التي تعلق في السقوف، وقسم لإنتاج فخاريات بأشكال الحيوانات وقسم لإنتاج السيراميك.

وغدا كل عامل في كل قسم يعمل وفقاً لقواعد محددة، وبوتيرة تتيح التنسيق مع عمل الآخرين في القسم.

ثم تطور الأمر أكثر فأكثر، ولم يكن لمطامح السيدة Raku حدود. وعندما سنحت لها الفرصة لتنويع نشاطاتها، اغتنمتها على الفور؛ فأنشأت ثلاثة أقسام جديدة: قسم للمنتجات الاستهلاكية، وقسم لمنتجات مواد البناء، وقسم للمنتجات الصناعية.

ومن مكتبها الواقع في الطابق الخامس والخمسين من برج المصنوعات الفخارية راحت السيدة Raku تنسق العمل بين نشاطات مختلف الأقسام، وفي كل مرة كان يتدنى معدل الأرباح والنمو عن مستوى النسبة المحددة، كانت

السيدة Raku تعالج القضية بنفسها، لمعرفة الأسباب، ووضع الحلول.

وذات يوم، كانت السيدة Raku في مكتبها تدرس موازانات الأقسام جميعاً، وعندما فرغت من ذلك مدت ببصرها نحو الأفق البعيد الذي بدا لناظريها من ناطحات السحاب، وتأملت المدى الواسع المنبسط أمامها، وقررت تسمية مشروعها باسم «سيراميكو»[1].

5 - إن كل نشاط بشري منظم، بدءاً من صناعة الفخاريات، وحتى إرسال الإنسان إلى القمر يجب أن يستجيب لمتطلبين أساسيين، ومتعارضين: تقسيم العمل إلى مختلف المهام والوظائف التي يجب إنجازها، والتنسيق بين هذه المهام المختلفة لإنجاز العمل المطلوب.

وعلى ذلك، فإنه يمكن تعريف بنية التنظيم على أنها المجموع الشامل لجميع الوسائل المستخدمة لتقسيم العمل إلى مهام مختلفة، ومن ثم تأمين التنسيق الضروري بين هذه المهام.

ويمكن إطلاق عبارة «أواليات التنسيق» mécanismes de coordination على تلك الوسائل، دون أن يغيب عن الذهن أنها تشتمل على وسائل الاتصال، والرقابة، بقدر ما تشتمل على وسائل التنسيق. وجميع ذلك يتجه لتحقيق الهدف المبتغى في أساس إنشاء المنشأة خاصة كانت أو عامة.

6 - يتضح من ذلك أن الإدارة، بالمعنى المشار إليه آنفاً، تتسم بالخصائص التالية:

أ - الطابع الإنساني للإدارة:

إذا كانت الإدارة، بمعناها الواسع، هي توجيه الجهد البشري لتحقيق هدف معين، فإنه يستفاد من ذلك أن مجموع الأشخاص الذين تتألف منهم الإدارة هم الذين يشكلون العنصر الرئيس في عملها. فعلاقاتهم فيما بينهم، وتعاونهم الجماعي، باستخدام ما هو متوافر لهم من وسائل، مالية ومادية

(1) نقلاً عن:

Henry Mintzberg - Structure et dynamique des organisations - Les éditions d'organisations, Paris, N°éd, [. 17.

وتقنية وفق نسق معين من الأساليب والطرق، هي التي تشكل العنصر الطاغي في عمل الإدارة، وتطبعه بطابعها.

ومن هنا أَولى الباحثون في علم الإدارة العنصر الإنساني عناية خاصة، في مؤلفاتهم وأبحاثهم؛ فدرسوا البيئة المحيطة بالإدارة، من سياسية واجتماعية، وطبيعية، وسواها؛ وما لها من تأثير على عمل العنصر البشري في الإدارة، فضلاً عن دراسة الحوافز التي تزيد من كفاءتهم، وإنتاجيتهم. وما إلى ذلك من مواضيع متعددة ومتنوعة، تنصب أساساً على العنصر البشري في الإدارة.

ب - الإدارة هي ضرورة للعمل الجماعي:

لو كان شخص بمفرده هو الذي يقوم بعمل معين، لتحقيق هدف محدد، لما تطلب الأمر إدارة بالمعنى العلمي للعبارة. كما رأينا ذلك في بداية عمل السيدة Raku، ففي هذه الحالة يكون هذا الشخص هو الآمر وهو المأمور، وهو الذي يتخذ القرار وهو الذي ينفذه. وهو الذي يرتب، في ذهنه، المهام التي يرى القيام بها، ثم إنه هو الذي يعمل على تنفيذها بالتتابع الذي يرتئيه.

غير أن الأمر ليس كذلك في مؤسسة، أو تنظيم، يضم حشداً كبيراً من الأشخاص العاملين فيها. فالأمر يتطلب تحديداً للهدف المرتجى، وتخطيطاً لبلوغه، وتعييناً للمهام، وتقسيماً للعمل، وتنظيماً لبنية المؤسسة، وتنسيقاً للعمل بين مختلف الأقسام، ورقابة مستمرة للتحقق من الالتزام بما هو مطلوب، ومعالجة العقبات والثغرات التي تبرز أثناء التنفيذ؛ وبعبارة واحدة، أي أن الأمر يتطلب إدارة للجهد البشري المبذول، في داخل أي مؤسسة، أو أي تنظيم.

وبمعزل عن هذه الإدارة، وبغيابها، تسود الفوضى، ويعمل كل واحد على هواه، فيهدر الوقت والمال؛ وبالتالي، يضيع الهدف المرتجى. وبالإجمال، فإن الإدارة هي ضرورة حتمية يقتضيها العمل الجماعي.

وضرورة الإدارة وحتميتها أمر يصدق بالنسبة إلى جميع التنظيمات les organisations، الخاصة منها والعامة على السواء. وهي ضرورة حتمية أيضاً، أياً كانت طبيعة النشاط الذي يتولاه التنظيم، تجارياً كان، أو صناعياً أو زراعياً، أو خدماتياً[1].

---

(1) إبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة «العملية الإدارية»، الدار الجامعية للطباعة والنشر، طبعة 1983، ص 39.

ج - الإدارة وسيلة وليست غاية:

تنشأ التنظيمات les organisations لتحقيق غاية معينة؛ وتبتدع الطرق الإداريـة الملائمة توصـلاً إلـى تحقيق تلك الغاية. فـالإدارة ليست غاية في ذاتها، وإنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المنشودة. والغاية، أو الهدف، هو الذي يميز إدارة عن إدارة أخرى، وتنظيماً عن تنظيم آخر؛ وهو الحدّ الفاصل بين الإدارة الخاصة والإدارة العامة. فالإدارة الخاصة تسعى، في نهاية المطاف، إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من الربح، في حين أن الإدارة العامة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، أي أنها تسعى إلى إشباع حاجات المجتمع في جانب من الجوانب التي يحتاج إليها، ليستقيم العمل فيه، في إطار الخيارات التي رسمها لنفسه، أو هي رُسمت له، من قبل الهيئات السياسية التي تقوده، وتحدد مساراته الكبرى والعامة.

البند الرابع

تعريف الإدارة العامة وخصائصها

أولاً: تعريفها:

تعددت تعريفات الإدارة بصفتيها، العامة والخاصة، بتعدد المفكرين والباحثين المهتمين في هذا الشأن، حتى بات لكل واحد منهم تعريفه الخاص

ويمكن ردّ هذه التعريفات إلى ثلاثة اتجاهات، نفصلها كما يلي:

الاتجاه الأول: يؤكد على العلاقة بين الإدارة العامة والسياسة العامة:

1 - يعد وودرو ولسن Woodrow Wilson، (الذي أصبح رئيساً للولايات المتحدة فيما بعد)، أبرز ممثلي هذا الاتجاه. فهو يرى أن الإدارة العامة هي الهدف العملي الذي يتعلق بإنجاز المشروعات العامة، بما يتفق مع رغبات الناس، وحاجاتهم. فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها.

2 - أما عالم الإدارة العامة الأميركي Leonard Dupee White[1] فقد عرف الإدارة العامة بأنها «تتكون من مجموع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة».

ويلاحظ على هذا التعريف أنه تعريف واسع شامل يغطي جميع العمليات التي تتولاها الدولة، في جميع الحقول، من عسكرية، وأمنية، ومدنية، على اختلافها وتنوعها، فلا يخرج عن هذا التعريف أي نشاط تبذله الإدارة الحكومية، في مجالات التربية والتعليم، والصحة والأشغال العامة، والصناعة، والزراعة... وشؤون السلم والحرب، والعلاقات الدبلوماسية، وسواها.

3 - نسجل على هذا التعريفات أنها جاءت قاصرة عن وضع معيار دقيق للإدارة العامة بما يميزها عن الإدارة الخاصة. فإذا كانت الإدارة العامة أداة بيد الدولة لتحقيق السياسة العامة للحكومة، وهو أمر لا جدال فيه، فإن الإدارة الخاصة تساهم، كذلك، في تحقيق هذه السياسة من خلال التقيد بما ترسمه لها الحكومة من توجهات عامة، في مختلف ميادين النشاط الاقتصادي والثقافي والصحي، وسواها.

الاتجاه الثاني: يؤكد على العلاقة بين الإدارة العامة والنشاط الإداري Activité:

1 - يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإدارة العامة هي النشاط الإداري الذي تقوم به تلك الإدارة. فقد عرفها الأستاذ Edgard Norman Gladden بما يلي «الإدارة العامة تختص بالأنشطة الإدارية الحكومية». وعرفها الأستاذ Herbert Simon بتعابير مشابهة، فقال: إن الإدارة العامة تعني النشاط الذي تقوم به الحكومة، وإدارتها التنفيذية، والمؤسسات العامة.

2 - يؤخذ على هذه التعريفات أنها نقلت موضوع تعريف الإدارة

---

(1) كان Leonard Dupee White أستاذاً مرموقاً في موضوع تاريخ الإدارة العامة، في جامعة شيكاغو، بعد أن عمل قريباً من إدارة الرئيس الأميركي فرانكلين روزفلت Franklin D. Roosevelt.

العامة إلى موضوع تعريف النشاط الإداري، أي أنها حلت المشكلة المطروحة بمشكلة أخرى. وبذلك تمّ تعليق فهم الإدارة العامة على فهم المقصود بالنشاط الإداري، مما جعل الأمر أشبه بحلقة مفرغة، ومقفلة.

الاتجاه الثالث: يؤكد على العلاقة بين الإدارة العامة والأجهزة الإدارية:

1 - يرى أنصار هذا الاتجاه أن الإدارة العامة هي الوسيلة المستخدمة لإدارة المرافق العامة، إلى جانب وسائل أخرى، كالإدارة غير المباشرة، والإدارة المختلطة، والإدارة بواسطة الامتيازات المعطاة لأشخاص القطاع الخاص.

ثم انصرف بعض هؤلاء إلى بحث المهام التي تتولاها الإدارة العامة، نذكر من بينهم الأستاذ شارل ديباش Charles Debbasch[1] الذي قسم مهام الإدارة العامة إلى قسمين رئيسين: قسم أول، يتعلق بالمهام الخارجية للإدارة، وقسم ثانٍ، يتعلق بمهامها الداخلية.

أما المهام الخارجية فهي التي تضعها في اتصال مباشر مع المواطنين والمقيمين على أرض الوطن، وهي تشمل:

مهاماً سيادية، تتمثل بالدفاع والأمن الداخلي والقضاء ومهاماً اقتصادية، تتولاها وزارات المال والاقتصاد والصناعة والزراعة... إلخ ومهاماً تعليمية وثقافية تتولاها وزارات التربية والتعليم والثقافة... إلخ ومهاماً اجتماعية تتولاها وزارات الشؤون الاجتماعي والعمل، وسواها.

أما المهام الداخلية فهي التي تهدف إلى التنظيم الداخلي للإدارة، بهيكلياتها الإدارية، وسلسلة الرتب والرواتب، وشروط التوظيف، والترقية، والنقل، إضافة إلى التجهيزات المادية والتقنية الموضوعة بتصرفها، فضلاً عن الأموال الملحوظة في الموازنة العامة، لتأمين التمويل اللازم لأداء المهام المطلوبة. مع إخضاعها لرقابات متعددة، تبدأ بالرقابة التسلسلية، وتنتهي

---

(1) Charles Debbasch هو فقيه من فقهاء القانون الإداري والقانون الدستوري، فرنسي من مواليد تونس (22 تشرين الأول 1937).

برقابة القضاء؛ وإلى جانب ذلك هناك رقابة الأجهزة والهيئات المتخصصة (تفتيش مركزي، مجلس الخدمة المدنية...).

ثانياً: خصائص الإدارة العامة:

1 - تظهر سلطة الدولة من خلال مستويين اثنين للعمل، وينتج عن ذلك أن هناك فئتين اثنتين للهيئات. فهناك، من جهة، عمل الهيئات السياسية الذي ينظمه الدستور، ويقع في إطار أحكامه. وهناك، من جهة أخرى، النشاط أو العمل الإداري الذي ينظمه القانون، بالمعنى الواسع للعبارة، ويسعى إلى تطبيق أحكامه، مسترشداً بما ترسمه الهيئات السياسية. فهو من هذه الناحية، جهاز تنفيذي. ومن هنا طغت طبيعة عمله التنفيذي على تسمية السلطة السياسية التي تتولاه، فسميت باسم السلطة التنفيذية. فالهيئات الحكومية هي، في الأساس، هيئات سياسية بأنظمتها، ونشأتها، وصلاحياتها. وهي تتربع، في الوقت ذاته. على رأس الإدارة تدير دفتها، وترسم وجهة سيرها.

2 - كان الميل الطبيعي لدى الإدارة العامة هو العمل بدون قواعد. أو على الأقل، تجاهل هذه القواعد، إذا وجدت، سواء أكان ذلك في أساس نشأتها، أم كان في موضوع نشاطها.

فالإدارة العامة كانت قد نشأت، في الأصل، كشكل من أشكال السلطة. فهي تظهر على الناس بطابعها السلطوي، وبسموها على الأفراد، أنها تأمر، وعلى المواطنين أن يطيعوا، وتفرض وعلى المواطنين الانصياع. وهي تلجأ إلى السلطة المنظمة للدولة التي تحتكر القوة العامة لفرض الإذعان لأوامرها، عند اللزوم.

أما موضوع نشاطها فإنه يتجه إلى المسائل الحسية الملموسة. فإدارة نشاطها تستلزم الأخذ بالاعتبار المعطيات الخاصة بالمسألة المطروحة. وهو الشرط الضروري لاتخاذ القرار المناسب، في المسألة المطروحة للعلاج. وعند هذه النقطة يبدو التناقض واضحاً بين عمل الإدارة، على النحو الموصوف، وبين طبيعة القاعدة القانونية التي تمتاز بعموميتها، وشمولها، وتجردها الموضوعي.

وهذا الفراق بين الإدارة العامة والقاعدة القانونية ليس مرتبطاً بمرحلة تاريخية غابرة، قد تمَّ تجاوزها، بل ما يزال هذا الفراق بين الطرفين ماثلاً للعيان، في بعض آثاره، فالقاعدة القانونية لا تقيد عمل الإدارة بصورة دقيقة،

وصارمة، وحرفية، عند اتخاذ قراراتها. فما يزال القانون يرسم للإدارة العامة بعض العناصر والتوجهات العامة، ويترك لها حرية التقدير في التصرف، وهي حرية تتفاوت، ضيقاً واتساعاً، بحسب البلدان. وهذا ما يعبر عنه بالسلطة التقديرية أو الاستنسابية للإدارة pouvoir discrétionnaire.

غير أن التمانع بين الإدارة العامة والقواعد القانونية ليس مطلقاً. فابتداءً من الوقت الذي تطلبت فيه ضخامة المهمة الإدارية عدداً وافراً من العمال الإداريين (الموظفين) للقيام بتنفيذها، فإن ترك الحبل على الغارب، لكي يقوم كل منهم بما يشاء، أو حسبما يهوى، يؤدي عندئذٍ، إلى الفوضى العارمة. ونجاح العمل يستبعد الفوضى، ويفرض نوعاً من القواعد التي تتيح للقياديين في الإدارة القدرة على تنسيق العمل، وتوجيهه توصلاً إلى تحقيق الغاية المنشودة، المتمثلة، من حيث المبدأ، بالصالح العام[1].

3 - الإدارات العامة هي وحدات وهيئات قانونية حكومية، تتولى تسيير شؤون المجتمع بما يؤمن المصلحة العامة فيه، من خلال تسيير المرافق العامة. ويقع موضوع الإدارة العامة في دائرة دراسات العلوم السياسية التي تهتم بدراسة أشكال تنظيم الدولة، وأساليب وضع السياسات العامة موضع التنفيذ، أي أنها تطال كل ما يتعلق بالقطاع العام، لجهة تنظيمه، والنشاطات التي يقوم بها.

ووفق التعريف الشائع في البلدان الأوروبية، على وجه العموم، فإن الإدارات العامة هي مجموع الوحدات القانونية التي تقوم، بصورة أساسية، بتأدية الخدمات غير التجارية، وتتولى من وجه آخر، إعادة توزيع المداخيل، والثروة الوطنية، في جانب منها، وتؤمن القسم الأكبر من مواردها المالية من خلال الضرائب والرسوم ذات الطابع الإجباري.

---

(1) Jean Rivero - Encyclopedia Universalis - Corpus 1.

الفصل الثاني

طبيعة علم الإدارة وعلاقته بالعلوم الأخرى

البند الأول

طبيعة علم الإدارة

تمَّ طرح السؤال حول طبيعة الإدارة هل هي علم أم هي فن؟ وتعددت الإجابات عن هذا السؤال، وتوزع الباحثون في الموضوع بين فريق يؤكد على طابعها كعلم، وفريق ثانٍ يرى أنها فن، وفريق ثالث اعتبرها مزاجاً بين العلم والفن.

الفريق الأول: الإدارة علم:

1- يأتي في طليعة هذا الفريق المهندس الأميركي Frederick W. Taylor (1856 - 1915)، ومن عاصره من المهندسين الذين أولوا عناية خاصة لدراسة موضوع إدارة المصانع الضخمة في أيامهم أمثال Frank Bunker Gilbreth[1]

(1) ولد في 7 تموز 1868 وتوفي في 14 حزيران 1924. كان من أوائل المقتنعين بأفكار Taylor. ترك المدرسة واشتغل بنّاء. واكتشف طريقة لتسريع رصف أحجار البناء فانصرف إلى دراسة تنظيم العمل. واكتشف أن حركة اليد تتوزع إلى 17 حركة بسيطة. وربما يكون هو أول من استعمل آلة لتصوير حركة العمال في أماكن عملهم.

وHenry Laurence Gantt[1].

فإلى تايلور يعود الفضل في ظهور نظرية الإدارة العلمية في المصانع. والكتاب الذي ألّفه حول الموضوع ونشره في العام 1911 وسمه بعنوان «مبادئ الإدارة العلمية» فاشتهر بأنه صاحب نظرية «التنظيم العلمي للعمل».

فقد تأثر تايلور بالمحيط الصناعي الذي نشأ فيه؛ فاستهواه العلم وإرادة تطبيقه في مجال الإدارة. فدعا إلى نبذ الأساليب التجريبية في العمل، وطالب باعتماد الأساليب العلمية المدروسة حيث يمكن تلافي هدر الوقت، ويحول دون بذل الجهد الضائع.

وقد لاحظ تايلور أن مشكلة الإنتاجية ملقاة على عاتق العمال بصورة أساسية. فرأى مختلف رؤساء الأقسام والقيادين في المصنع يجب أن يشاطروا العمال مسؤولية الإنتاج، فحضّهم على جمع المعلومات ودراستها، وتصنيفها باعتماد أساليب علمية، توصلاً إلى استخلاص المبادئ والقواعد والقوانين ليصار إلى اعتمادها كدليل يهتدى به في العمل اليومي.

2 – فمع تايلور انتدب الإداريون في المصنع إلى أداء مهمة جديدة، على درجة عالية من المسؤولية؛ فبات دورهم طرح الأساليب التجريبية القديمة جانباً، وأن يستبدلوا بها أساليب علمية لكل عنصر من عناصر العمل، وبات عليهم أن يعتمدوا الأساليب العلمية في اختيار العمال وإعدادهم وتدريبهم وتنمية مؤهلاتهم للاستفادة من كامل طاقاتهم. فبدون المعطيات والنظريات والمبادئ والقوانين لا يمكن لأحد أن يبحث في موضوع الإدارة بصورة جدية[2].

ويستفاد من ذلك أن الإدارة علم كما هي سائر العلوم الأخرى.

3 – ويحتل المهندس الفرنسي (1841 - 1925) Henri Fayol مركزاً مرموقاً ومتقدماً في المقاربة العلمية للإدارة، وقد ألّف كتاباً نشره في العام

---

(1) ولد في العام 1861 وتوفي في 23 تشرين الثاني 1919، توافق مع مقولة Taylor في التنظيم العلمي للعمل واشتغل معه حتى عام 1893. ويقال إنه أول من وضع رسماً بيانياً (diagramme) للمشروعات الكبيرة من مثل سد هوفر لتتبع مراحل تنفيذ الأشغال.

(2) W. Jack Duncan - Les grandes idées du management - Afnor, 1990, p. 44 et s.

1916 بعنوان «الإدارة الصناعية والشاملة»، عالج فيه موضوع الإدارة بصورة شاملة، وحدد العمليات التي يشتمل عليها أي تنظيم من عمليات فنية وتجارية ومالية وضمان وأمن ومحاسبة، كما أفرد للعمليات الإدارية فصلاً خاصاً، وحدد ما تشتمل عليه هذه العمليات الإدارية من تخطيط وتنظيم وقيادة وتنسيق ورقابة. ثم أنه بيَّن بالتفصيل المبادئ التي يقتضي التقيد بها في العمل الإداري.

وقد كان H. Fayol، على صعيد الأفكار والقناعات، نتاج مرحلة كان العلم الوضعي والتقني يحتل مركز الصدارة فيها. فالآلة هي نموذج التنظيم، كما هي نموذج التشغيل أيضاً. وبذلك أضاف H. Fayol مدماكاً آخر في بناء النظرية القائلة بأن الإدارة علم.

4 - لم تتبلور الأبعاد العلمية للإدارة إلاَّ مع ظهور العلوم الاجتماعية نفسها، بل والعلوم النفسية بما فيها علم النفس الاجتماعي. فلا يصح إضفاء الطابع العلمي على الإدارة إلاَّ إذا تمَّ الإقرار بالطابع العلمي للعلوم الاجتماعية، بصورة عامة، ولا سيما العلم السياسي، ذلك لأن الإدارة هي، من جوانب متعددة، ولاعتبارات متنوعة، فرع من العلم السياسي.

فالإدارة علم عندما تدرس الظواهر الإدارية les phénomènes administratifs باللجوء إلى الأساليب العلمية التي تنطوي على وجود القوانين، والمبادئ ذات الطابع الموضوعي التي يمكن أن تتوالى تطبيقاتها بصورة مطردة.

الفريق الثاني: الإدارة فن:

1 - يراد بالفن المهارة والمقدرة القائمة على «الأنا» في ممارسة عمل معين، وهو يقوم على الخلق والابتكار، والفن، على عكس العلم، يهتم بما يجب أن يكون لا بما هو كائن، ولذلك فهو يعتمد على المهارة الإنسانية، وعلى الملكات الخاصة، والمواهب الذاتية، والاستعدادات الشخصية[1].

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - الإدارة العامة، العملية الإدارية - الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983، ص 59. (مع الإشارة إلى أننا لا نوافق د. شيحا على قوله بأن الفن لا يهتم بما هو كائن وإنما يهتم بما يجب أن يكون، فالفن - حقيقةً - واسع في موضوعاته، ومتنوع بما يجعله عصياً على الحصر، ومن هنا صعوبة تعريفه، أي إيجاد «حدٍ» له على ما يقول أهل المنطق).

ولو اكتفينا بالخطوط العريضة لهذا التعريف لرأينا أن الباحثين في «علم الإدارة» يؤكدون على الجانب الفني في الموضوع من خلال ما يعتبرونها المواصفات الاستثنائية التي ينبغي أن يتمتع بها القادة الإداريون في التنظيم، أي تنظيم.

2 - إن بعض الباحثين يصفون الإدارة بالعلم عندما تهتم بالعناصر المادية والمحاسبة والتخطيط، وبالفن عندما تعالج الأساليب الإدارية المتصلة بالممارسة وبالتجارب في تدبير الأمور[1].

3 - تقتضي الإشارة إلى المساهمة التي قدمها المفكر الأميركي Ordway Tead[2]، في هذا الخصوص؛ فقد ألَّف كتاباً بعنوان - The art of administr tion (فن الإدارة) في العام 1951، والذي كان عبارة عن حصيلة كتاباته وتجاربه السابقة، فألّف بينها وحاول أن يحلل وقائع التفاوتات الاجتماعية وانعدام العدالة في عصره.

ولفته، في معرض أبحاثه، الصفات الاستثنائية الخاصة التي يتميز بها القادة في التنظيمات، بل وفي سائر المجالات الاجتماعية والسياسية، فطبعوا المرحلة التي ظهروا فيها بطابعهم الخاص، وسمي العصر أحياناً باسمهم. يقول O. Tead: «إن الإدارة هي مسؤولية اجتماعية على غاية من الخطورة. فلا ينبغي، على الإطلاق، أن ندفع بالإنسان إلى مستوى الآلة ولا أن نجعله ضحية عالم الأعمال المتبلّد الأحاسيس، والمسكون بهوس الأرباح».

وهنا يأتي دور القيادة في التنظيمات لتُظهر بَراعتها «الفنية» في التأثير على الأشخاص وجعلهم ينخرطون في تحقيق الأهداف الموضوعة، من خلال استشعارهم بأنهم هم معنيون بالأهداف على صعيدهم الشخصي أيضاً. فقيادة التنظيم فن لا يجيده إلاّ من توفرت فيه صفات استثنائية خاصة.

---

(1) Jean Mercier - L'administration publique de l'école classique au nouveau management. Les presses de l'université Laval - 2001.

(2) ولد في العام 1891 في ولاية Massachusettes وتوفي في العام 1974.، وله عدة مؤلفات في الإدارة والاقتصاد والاجتماع، وكان قد رفض أن يكون كاهناً لموقف خاص له من الدين وانصرف إلى عالم الإدارة والاقتصاد والاجتماع.

الفريق الثالث: الإدارة علم وفن:

في الحقيقة لم يقل أحد من المفكرين أن الإدارة علم محض، ولا قال أحد منهم أنها فن محض، فمن مراجعة ما يقولون سواء أكان بصورة صريحة أم كان ذلك مبثوثاً في تضاعيف كلامهم يتبين أن الإدارة علم وفن، مزاج بينهما، تتفاوت النسب بين هذا وذاك بحسب طبيعة التنظيم وحجمه ومجال نشاطه، وكذلك بحسب الظروف والبيئة المحيطة. ويتوقف نجاح التنظيم على الكفاءة في التوفيق بين أعداد كبيرة من العناصر سواء داخل التنظيم أو في بيئته المحيطة.

وهذا ما سنلقي عليه الضوء في الأبحاث التي ستلي.

البند الثاني

علاقة علم الإدارة العامة بالعلوم الأخرى

أولاً: علاقة علم الإدارة العامة بالعلم السياسي:

1 - كان موضوع الإدارة بحثاً من مباحث العلوم السياسية. فمنذ أن عرفت البشرية تجمعات سكانية مستقرة استشعرت الحاجة إلى تنظيم شؤونها الحياتية بما يؤمن حاجاتها الأساسية من مآكل وملبس ومأوى، وحمايتها من العدوان الخارجي، فمنذ العصور القديمة اهتم الفلاسفة والمفكرون بموضوع إدارة شؤون المجتمع في المدينة، أي سياسة أموره. فقد أولى أفلاطون، ومن بعده أرسطو اهتماماً بالعلاقات التي تنعقد بين الإنسان والعمل والمسؤوليات. الأول في كتابه «الجمهورية»[1] والثاني في كتابه «السياسة». حتى أن أرسطو عرَّف الإنسان بأنه حيوان سياسي.

2 - من هنا كان التداخل العضوي بين السياسة والإدارة، وكان العلم

---

(1) ومن ذلك يقال جمهورية أفلاطون.

السياسي هو نفسه علم إدارة المجتمع. وقد شملت صلاحية السلطة السياسية، في حينه، أمر رعاية المجتمع وإدارة شؤونه في الحكم، كما في الري والغزوات والكفاية الحياتية.

على ذلك، فإن علم الإدارة قد نشأ في أحضان العلم السياسي. وبنتيجة التطورات الحاصلة في المجتمعات البشرية لجهة أنظمة حكمها، ووسائل إدارتها أخذ علم الإدارة يتكون تدريجياً كعلم له حيزه الخاص المستقل نسبياً عن العلم السياسي. واستمرَّ كذلك، على مدى زمني طويل، إلى أن انفصل عنه، فباتت له مواضيعه الخاصة المحددة، وأساليب معالجتها وبحثها. ثم تكامل استقلال علم الإدارة عن العلم السياسي ليشكل علماً خاصاً، له مواضيعه، ومفكروه، ومدارسه.

غير أن ذلك لم يصل إلى حدّ القطيعة التامة بين العلمين، فما يزالان على تقاطع في الكثير من المسائل والموضوعات. ويكفي أن نشير، على سبيل المثال، إلى أن القادة السياسيين في الدولة هم، في الوقت، يشغلون قمة الهرم في البنية الإدارية للدولة. فالوزير هو عضو في مجلس الوزراء كسلطة سياسية وهو الرئيس الأعلى لجميع الموظفين الإداريين في وزارته.

3 - لقد كان وودرو ولسون Woodrow Wilson أحد الرواد الأوائل الذين حاولوا الفصل بين السياسة والإدارة، مستنداً إلى معيار للتفرقة بينهما، فاعتبر «أن الإدارة إنما تعنى بكيفية أداء الأعمال، على عكس السياسة التي تعنى بتحديد الأهداف، وتحديد ما ينبغي القيام به من أعمال» وبمعنى اخر، فإن علم الإدارة العامة ينصب على دراسة النشاط الإداري بمستوياته المختلفة، تنفيذاً لأهداف تحددها الدولة، في حين أن علم السياسة يركز على دراسة النظريات والمذاهب السياسية، والسلطات في الدولة[1].

4 - إن دعوى الفصل بين السياسة والإدارة لم تكن قائمة على أسباب علمية، في حينه، أو استناداً إلى مبادئ مجردة، وإنما كان ذلك لظروف سياسية خاصة بالولايات المتحدة الأميركية، حيث كانت الأحزاب السياسية

(1) د. محمد سعيد عبد الفتاح ود. محمد فريد الصحن، الإدارة العامة، المبادئ والتطبيق، الدار الجامعية للطباعة والنشر، طبعة 1991، ص 51.

تتدخل في شؤون الإدارة العامة إلى درجة قضت فيها على استقلالها، مما خلق نوعاً من الفساد الإداري. فقد كان يسعى كل حزب يفوز في الانتخابات إلى ملء المناصب الإدارية باتباعه ومؤيديه، ويعمل على إبعاد منافسيه بشتى الطرق والأساليب، وسمي هذا النظام بنظام الأسلاب والغنائم spoil system ولذلك كانت الإدارة الأميركية تسمى - وما تزال - باسم الرئيس. فيقال إدارة الرئيس السابق جورج بوش، أو إدارة الرئيس الحالي باراك أوباما.

5 - ومع ذلك، فإن الربط بين الإدارة العامة وعلم السياسة يبقى له ما يبرره، وذلك استناداً إلى اعتبارين أساسيين:

- **أحدهما**، إن أجهزة الإدارة العامة الحكومية تمثل كيان السلطة التنفيذية للدولة، ولا يمكن تحليل أدائها، وفهم العوامل التي تحكمها، إلاَّ بتحليل القوى السياسية والاجتماعية التي تحيط بها، وفهم طبيعة النظام السياسي والاجتماعي الذي تعمل فيه هذه الأجهزة. وهذا يعني أن علم السياسة هو المورد الرئيسي الذي يستقي منه علم الإدارة العامة، لإلقاء الضوء على موضوعات بحثه.

- **والاعتبار الآخر**، إن أجهزة الإدارة العامة الحكومية تتولى تنفيذ السياسة العامة للحكومة؛ بل أنها تشارك في رسم هذه السياسة. فقد تصدر السياسة العامة للدولة عن السلطة التشريعية مباشرة، أو بمبادرة من السلطة التنفيذية؛ وفي كلتا الحالتين تبقى تلك السياسة في الإطار العام، وفي مستوى المبادئ الكلية؛ ثم تتولى أجهزة الإدارة العامة وضعها موضع التنفيذ، في مواجهة الحالات الحسية الملموسة والمباشرة.

6 - غير أن الإدارة تبقى، مع ذلك، جهازاً يتصف بالثبات والاستقرار، بموظفيه والعاملين فيه، على خلاف ما هم عليه رجال السياسة. وتبقى للإدارة أنظمتها الخاصة وأساليب عملها بما يجعلها تشكل حيزاً ذا استقلال خاص، وبما يجعلها مادة للدراسة المستقلة عن دراسة العلم السياسي.

ثانياً: علاقة علم الإدارة العامة بإدارة الأعمال:

أ - أوجه التقارب بينهما:

1 - كان العالم الأميركي تايلور، والعالم الفرنسي فايول هما من أوائل من تناول موضوع الإدارة بشكل علمي. وقد توصلا من خلال أبحاثهما إلى إرساء مبادئ وقواعد ما تزال تشكل مرجعاً لكل باحث في هذا العلم.

وقد توصل هذان العالمان إلى وضع أسس علم الإدارة انطلاقاً من أبحاثهما في المشروعات الخاصة، أي أنها كانت موجهة، في الأصل، إلى الإدارة الخاصة التي هي ما يطلق عليها «إدارة الأعمال».

ولكن الأمر لم يحل دون الاسترشاد بالمبادئ والقواعد التي توصلا إليها لتطبيقها في مجال الإدارة العامة، حيثما أمكن ذلك؛ مما يعني أن قواعد إدارة الأعمال التي أثبتت فعاليتها في المشروعات الخاصة يمكن تطبيقها في إدارة المرافق العامة، من خلال الإدارات الحكومية. فلا تعارض بين المبادئ الكلية في كلا المجالين. فإدارة الأعمال، وكذلك الإدارة العامة، تسعيان إلى تحقيق الأهداف المحددة لكل منهما بأقل التكاليف، وبأدنى المجهود البشري، وفي أقصر وقت ممكن.

2 - إن المدارس الفكرية التي نشأت بعد ذلك، من خلال دراسة علاقات العمل في المصانع والمشروعات الخاصة انعكست هي الأخرى على علم الإدارة العامة.

فإدارة الأعمال التي تهتم بصورة أساسية بالمشروعات الخاصة وإدارتها هي توأم علم الإدارة العامة التي تهتم بشؤون إدارة المرافق العامة من قبل الإدارات الحكومية، فالتواصل بينهما قائم في أكثر من مجال، وإن كان لكل منهما حيزه الخاص المستقل.

ب - أوجه الاختلاف بينهما:

1 - تعددت وجهات النظر بشأن الفروقات الجوهرية بين إدارة الأعمال والإدارة العامة. وكان أبرز من تولى هذه المسألة الباحث في علم الإدارة العامة الأستاذ إدغار نورمان غلادن Edgard Norman

Gladden، فحدد تلك الفروقات على الوجه التالي:

- تعمل الإدارة العامة في ظروف احتكارية أما إدارة المشروعات الخاصة فتعمل في ميادين المنافسة الحرة.

- تعمل الإدارة العامة لتأمين المصلحة العامة، من خلال إشباع الحاجات العامة للمجتمع، أما إدارة المشروعات الخاصة فتتوخى الربح بالدرجة الأولي.

- تلتزم الإدارة العامة قواعد المساواة في تأدية الخدمات، وليس هذا هو هاجس المشروعات الخاصة.

- تخضع الإدارة العامة لشتى أنواع المسؤوليات العامة، ولا تخضع إدارة المشروعات الخاصة لمثل هذه الأنواع من المسؤوليات.

- تلجأ الإدارة العامة إلى اعتماد الكفاءات المحددة في اختيار العاملين فيها وفق شروط معينة، وليست المشروعات الخاصة ملزمة بشيء من ذلك.

- تتميز الإدارة العامة بضخامة حجمها، نظراً لاتساع مجالات نشاطاتها، بينما تقتصر المشروعات الخاصة على نشاط معين واحد، من حيث المبدأ، فهي، لهذا السبب، صغيرة الحجم (لم يعد الأمر كذلك في الوقت الراهن).

2 - إن تعداد الفروقات بين الإدارة العامة وإدارة المشروعات الخاصة لا تتسم بالدقة الوافية بل هي عرضة للتغيير والتبديل بحسب ما يطرأ على دور الدولة في المجتمع، من تعديل اتساعاً أو ضموراً، فمن ذلك، على سبيل المثال:

- ان العمل في ظروف احتكارية ليس مقتصراً على الإدارة العامة، فمن المعروف أن الشركات العملاقة هي أكثر قدرة على الاحتكار من الإدارات العامة، بل أن كثيراً من نشاطات الإدارة العامة ينافسها فيه عدد غير قليل من المشروعات الخاصة. وتكفي الإشارة إلى قطاعات التعليم،

والاستشفاء، والنقل،.. وسوى ذلك من أمور.

- إذا كانت الإدارة العامة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة فإن ذلك لا يبعدها تماماً عن توخي الربح لتأمين التمويل الذاتي، فضلاً عن مواجهة تنامي الحاجات الاجتماعية من جراء تزايد عدد السكان، أو من جراء التحسن في مستويات المعيشة...

- إن الضخامة في حجم الإدارة العامة أصبح يتضاءل أمام تنامي الشركات العملاقة، وإذا كان ميدان عمل الإدارة العامة منحصراً في إقليم جغرافي للدولة المعنية، فإن ميدان عمل بعض تلك الشركات يطال الكرة الأرضية بكاملها، سواء ما كان على سطحها، أو في باطنها، وفي بحارها ومحيطاتها، بل وفي غلافها الجوي البعيد.

ثالثاً: علاقة علم الإدارة العامة بالقانون الإداري:

1 - يشكل القانون الإداري فرعاً من القانون العام الداخلي (بمقابلة القانون العام الدولي)؛ وهو يشمل، بمعناه الواسع، تنظيم الإدارة العامة ونشاطها. وتتألف الإدارة العامة من مجموع السلطات، والهيئات، والموظفين الذين يؤمِّنون، بتوجيه من السلطة السياسية، تدخل الدولة في شتى القطاعات.

وبهذا المعنى فإن القانون الإداري يهتم بالمسائل التالية:

- التنظيم الإداري للدولة، بإداراتها العامة المركزية، في العاصمة، واللاحصرية في المحافظات والأقضية، وبالهيئات اللامركزية من إقليمية ومرفقية كالبلديات والمؤسسات العامة، وبمختلف الهيئات التي تتولى إدارة المرافق العامة.

- نشاط الإدارة العامة وما تقوم به من أعمال قانونية ومادية، سواء ما تعلق منه بعلاقاتها مع الأفراد، أو ما نجم عنه من آثار ونتائج أو ما تعلق بإدارتها لأملاكها العامة والخاصة.

- القضاء الإداري الذي يتولى الرقابة على مشروعية عمل الإدارة

بالتزامها القواعد القانونية والتنظيمية، أو باسترشادها المصلحة العامة في كل ما تقوم به من أعمال.

وبالإجمال، فإن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة[1].

2 - إن عبارة «الإدارة العامة» تشتمل على معنيين مختلفين: أحدهما، وظيفي fonctionnel أو موضوعي، ويقصد به النشاط الذي تقوم به الإدارة العامة، والآخر، عضوي organique أو هيكلي ويقصد به الإدارة العامة كتنظيم يدار من قبل الموظفين العاملين فيه.

والإدارة العامة، بالمعنيين المذكورين هي موضوع علم الإدارة العامة، وهي، في الوقت نفسه، موضوع القانون الإداري.

فعلم الإدارة العامة يشتمل على مجموع المبادئ والأساليب التي تطبق على الإدارة العامة، من مثل مبادئ التنظيم، والتنسيق، والقيادة، وإصدار القرارات، وسواها، أما القانون الإداري فيشمل على مجموع القواعد القانونية، بالمعنى الواسع لهذه العبارة، التي تطبق على الإدارة ذاتها، بمعنييها الوظيفي والعضوي. فالقانون الإداري يشتمل على القواعد القانونية التي تتعلق ببنية الجهاز الإداري وهيكليته من مركزية، ولا حصرية، ولا مركزية. كما يشتمل على القواعد القانونية التي تحكم النشاط الإداري ذاته.

3 - إن التماثل بين موضوعي علم الإدارة العامة والقانون الإداري، لا يعني انتفاء الفروقات الجوهرية بينهما. ومثل هذه الفروقات هي التي تبرر وجود علمين مختلفين. نظراً لتمايزهما من بعضهما بعضاً في عدد كبير من الأمور.

ففي المقام الأول، هنالك فارق رئيسي بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، من حيث طبيعة كل منهما، في معالجة المسائل المتعلقة بالإدارة العامة. فعلم الإدارة العامة هو أحد فروع العلوم الاجتماعية الذي يعنى بأعمال الأفراد والجماعات التي يتكون منها جهاز الإدارة العامة وسائر المنظمات والهيئات التابعة للدولة ومختلف أشخاص القانون العام، فيعمد

(1) جان باز، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، طبعة 1971، ص 9 و10.

إلى وصفها وشرحها ويبين ما يؤثر فيها من بيئات داخلية وخارجية وسوى ذلك من أمور تتعلق بالإنتاجية، والكفاءة، وحوافز العمل، وإدارة الخلافات، وغيرها.

أما القانون الإداري فيتولى دراسة القواعد التي تحكم أعمال العاملين في الإدارة العامة سواء ما تعلق منها بالنصوص الدستورية أو القانونية، أو التنظيمية، فضلاً عن القواعد يخلص إليها الاجتهاد القضائي.

4 - توضيحاً للفروقات المشار إليها آنفاً بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، فإننا نورد المثالين التاليين:

أ - ما يتعلق بالموظف العام:

- يهتم القانون الإداري بالموظف العام، بكل ما يخصه، منذ بدء حياته الوظيفية وحتى نهايتها. فهو يهتم بوضعه القانوني لجهة طبيعة العلاقة القانونية التي تربطه بالإدارة العامة، والشروط والمؤهلات الواجب توافرها فيه للتعيين. وطرق تعيينه، وحقوقه وواجباته، وكيفية معاقبته، والجهات المختصة بذلك، وتنظيم علاقاته برؤسائه ومرؤوسيه. وسوى ذلك من أمور.

- أما علم الإدارة العامة، فحينما يتعرض لمسائل الموظف العام، فإنما يفعل ذلك؛ من الزاوية الفنية، وليس من الزاوية القانونية. فهو يعنى بمسائل ذات طابع تقني واجتماعي ونفسي. فهو يهتم بمدى كفاية الشروط التي حددها المشترع لتقلد الوظيفة العامة، وشرط التدريب على العمل، ويقارن بين أفضل الأساليب للتعيين والترقية. ويدرس تأثير النظم المعمول بها في الإدارة على الكفاية الإنتاجية للموظفين.

كما يهتم علم الإدارة العامة بملاءمة الحقوق المالية مع أعباء الوظيفة المعنية. ويدرس الفروقات بين سلاسل الرواتب، وشروط الإفادة من التعويضات الإضافية. وهو عندما يدرس العلاقة بين الرئيس والمرؤوس، لا يفعل ذلك من الزاوية القانونية، وإنما من زاوية انعكاسها على حسن سير العمل، بما يوطد

الثقة بين الطرفين، ويؤدي إلى تقديم الخدمات للمواطنين بصورة أفضل... إلى غير ذلك من أمور تفصيلية عديدة ومتنوعة.

ب - ما يتعلق بالقرارات الإدارية:

- يهتم القانون الإداري بتعريف القرار الإداري، وتحديد أركانه، ويبحث في مشروعيته وشروط صحته، وآثاره القانونية فيما إذا كان قراراً صحيحاً أو معيوباً، وما إذا كان قراراً تنظيمياً أو فردياً. كما يدرس حالات بطلانه، وانعدامه، وتعديله، وسحبه (أو استرداده)، وطرق الطعن فيه.

- أما علم الإدارة العامة فيتناول القرار الإداري من زاوية أخرى، فيدرس بدائل القرار المتخذ، وكيفية اتخاذه، والمراحل التي يمر بها حتى لحظة إصداره، ومدى تأثير جماعات الضغط في المجتمع على إصدار القرارات، ومدى تقبل الرأي العام لها.. إلى غير ذلك من أمور تفصيلية أخرى.

وبالإجمال، فإن القانون الإداري يهتم بالظاهرة الإدارية كظاهرة قانونية تحكمها النصوص والأنظمة والاجتهاد، أما علم الإدارة العامة فيهتم بالظاهرة الإدارية ذاتها، وإنما كظاهرة اجتماعية ونفسية وفنية[1].

رابعاً: علاقة علم الإدارة العامة بعلم الاقتصاد:

يبحث علم الاقتصاد، بصورة عامة، المسائل المتعلقة بالإنتاج والاستهلاك وما يتبع ذلك من إدخار، واستثمار، ودراسة تكاليف الإنتاج، والتوزيع.

وتنعقد صلة الإدارة العامة بالقطاعات التي تتولى النشاطات الاقتصادية المنوّه بها أعلاه من عدة وجوه:

- تدخل الدولة، أحياناً، إلى الميدان الاقتصادي، شأنها في ذلك شأن سائر العاملين في ذلك الميدان، فهي تنتج الطاقة الكهربائية وتبيعها، أو تشتري محاصيل زراعات التبغ والتنباك

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص 92 ما يليها.

من المزارعين، وتقوم بتصنيعها، وتصريفها. أو تتولى مهام النقل العام إلى جانب النقل الخاص...

وقد يتوسع نشاطها في الميدان الاقتصادي من خلال تأميم بعض المشروعات الخاصة.

- تحتاج بعض القطاعات الإنتاجية الصناعية إلى يد عاملة ماهرة أو متخصصة فتتولى إدارة التعليم المهني والتقني تلبية احتياجات السوق الإنتاجية لتلك المهارات، كذلك الأمر بالنسبة إلى معاهد التعليم الزراعي، وسواها من معاهد متخصصة.

- تتولى الإدارة العامة توفير البنية التحتية اللازمة لتوفر توزيع المنتجات الصناعية والزراعية والخدماتية على مختلف المناطق، فضلاً عن توفير ما يلزم لتأمين الاتصالات، وهي عنصر أساس في تسهيل النشاط الاقتصادي.

وفي هذا القدر ما يكفي لإلقاء الضوء على العلاقة القائمة بين علم الإدارة العامة وعلم الاقتصاد. مع العلم بأن بدايات البحث في الإدارة العلمية للعمل كانت بدواع اقتصادية لرفع مستوى الإنتاجية والحؤول دون الهدر في الموارد المادية والمالية، وتلافي هدر الوقت دون مردود اقتصادي.

خامساً: علاقة علم الإدارة العامة بعلم النفس الاجتماعي:

1 - من التعريفات المختلفة لعلم النفس الاجتماعي نستطيع القول بأنه العلم الذي يدرس قوانين وقواعد سلوك الأفراد وتصرفاتهم المشروطة باشتراكهم في جماعات. فقد أوضحت التجارب أن مكونات النفس الإنسانية لا تنحصر في نطاق الفرد وحده معزولاً عن بيئته وظروفه الاجتماعية التي نشأ فيها والتي رفدته بالمفاهيم والقيم والقناعات وقواعد السلوك. فكل دراسة تغفل تأثيرات تلك البيئة الاجتماعية هي دراسة منقوصة، وبالتالي فهي قاصرة عن التوصل إلى استنتاجات صحيحة يمكن البناء عليها في فهم مشكلات العامل في المعمل، والتلميذ أو الأستاذ في المدرسة، والموظف في الإدارة، أو في غير ذلك من مراكز التجمع الاجتماعي.

2 - إن نتائج الأبحاث التي تسفر عنها دراسات علماء النفس الاجتماعي تصبح ذات ضرورة بالغة بالنسبة إلى الكوادر العليا في الإدارة العامة (وفي الإدارة الخاصة) لمعالجة الكثير من مشكلات العمل لتحفيز العاملين فيها، وحلّ الخلافات فيها، وضبط قواعد السلوك. فمن المعروف أن تصرفات الأفراد وسلوكهم تحددها قواعد جماعية. وعلى هذا الأساس نشأت مدارس فكرية في علم الإدارة أخذت بالاعتبار العوامل الإنسانية والاجتماعية لدى دراسة مشكلات العمل في التجمعات الصناعية.

3 - فالإدارة العامة (والخاصة) ليست سوى أحد مكونات المجتمع في تشكيلاته المتعددة، والعاملون فيها يخضعون للمبادئ ذاتها في تحديد اتجاهات السلوك الإنساني فيها. ذلك بأن الإدارة ليست مكوناً معزولاً عن المجتمع، بل هي جزء منه، تعمل فيه، وتخضع لما يسوده من مفاهيم، ويطغى عليه من عادات وأعراف، وما يؤمن به من قيم. فالمجتمع يشكل البيئة الخارجية المحيطة بالإدارة، والفرد عندما يدخل إلى العمل في إدارة من الإدارات، أو في مصنع أو في مؤسسة، لا يلقي عند عتبة الباب مفاهيمه وعاداته وقيمه، وإنما يحملها جميعاً معه، ويحاول أن يؤقلمها مع مقتضيات العمل[1].

4 - وعليه، فإن علم الإدارة هو على علاقة وثيقة بعلم النفس الاجتماعي بقدر ما هي علاقة الإدارة بالمجتمع، تتأثر به بكل ما فيه، فهو الذي يرفدها بالموارد البشرية: كوادر عليا ووسيطة وعمال.

---

(1) Théories de l'organisation, personnes, groupes, systèmes et environnement, Sous la direction de Roger Tessier et Yvan Tellier - 1991, presse de l'université du Québec les organisations de l'analyse fonctionnaliste à l'analyse critique- Francine Séguin, p. 7.

الفصل الثالث

المدارس الفكرية في الإدارة الحديثة

Les écoles de pensée

البند الأول

مدخل إلى الموضوع

أولاً: تعريف المدرسة:

1 - المدرسة هي عبارة عن مجموعة من المفكرين الذين يتماثلون في القيم، ويستلهمون رؤية متشابهة في دراسة التنظيم، ويعتقدون بمفاهيم واحدة أو متماثلة، ويولون اهتمامهم للإشكاليات ذاتها، ويستخدمون طرائق متقاربة في البحث.

ويتأثر هؤلاء المفكرون، في الغالب من الحالات، ببعض المنظرين والعاملين في الميدان التطبيقي الذين أمدوا المعارف، حول التنظيم، والإدارة الحديثة، بمساهمات جليلة؛ فاتحين، بذلك، آفاقاً جديدة، للدراسة والتطبيق.

2 - ليس هناك من توافق حول تحديد مختلف المدارس الفكرية، في الإدارة الحديثة، ذلك أن تسميات هذه المدارس، تختلف باختلاف وجهات النظر في تصنيفها، ومن جهتنا، فقد اعتمدنا التصنيف التالي:

- المدرسة الكلاسيكية (1900 - 1930) L'école classique.
- مدرسة العلاقات الإنسانية (1930 - 1960) L'école des relations humaines.
- المدرسة الكلاسيكية الجديدة (1940 - 1960) L'école néo-classique.
- مدرسة اتخاذ القرار (1945 - 1970) L'école de la prise de décision.
- مدرسة الأنظمة المفتوحة (1950 - 1970) L'école des systèmes ouverts.

مع الإشارة إلى أن التواريخ المبينة أعلاه هي تواريخ تقريبية.

ثانياً: تطور مفهوم الإدارة:

1 - التطورات الحاصلة ما بين 1900 و2000:

لو ألقينا نظرة إجمالية، حول تطور مفهوم التنظيم، والإدارة الحديثة، طيلة الفترة الممتدة، منذ مطلع القرن الماضي وحتى مشارف نهايته، لأمكننا تسجيل الملاحظات التالية:

1 - في البداية، كان الاهتمام منصباً حول بنية التنظيم وأشكاله، حيث لم يكن هناك اهتمام بالرجال والنساء (والأحداث) العاملين في هذه التنظيمات. ففي تلك الفترة، كانت العقلانية هي السائدة، وكان البحث يدور حول الاهتداء إلى أفضل الطرق، للحصول على أقصى فعالية، فليس من طريقين إلى ذلك؛ أنه طريق واحدٌ أحد، لا بدَّ من الاهتداء إليه بالوسائل العلمية.

2 - وفي تطور لاحق، بدأت العناية بالأشخاص في التنظيمات، تأخذ حيزاً أكبر من الاهتمام، فراح البحث يدور حول حاجات هؤلاء العاملين في التنظيمات، ومشاركتهم في ترتيب التنظيم، وامتدَّ

البحث إلى مناقلاتهم. وبموازاة ذلك، تشعب البحث ليشمل إيلاءهم العناية، بما يؤدي إلى إدخال التعديلات الضرورية لأخذ مزاياهم الشخصية الخاصة، بعين الاعتبار. وغالى البعض في هذا المضمار، حتى طالب بإدخال التعديلات الجذرية، إذا اقتضى الأمر، للوصول إلى هذا الهدف.

3 - ثم تطور الأمر باتجاه إيلاء المحيط الذي يعمل فيه التنظيم، عناية أكبر، حتى غدا هذا الأمر، المحور الرئيسي في اهتمامات مدرسة الأنظمة المفتوحة، وبلغت ذروتها في نظرية الظروف والمتغيرات Théorie de la contingence.

2 - الكتابات الأولى في الإدارة العامة:

بدأت الكتابات الحديثة في الإدارة العامة، كدراسة مستقلة بذاتها، مع بداية القرن التاسع عشر، في عدد من البلدان الأوروبية كألمانيا، والنمسا، وفرنسا، فضلاً عن الولايات المتحدة الأميركية

أكثر تلك الكتابات أهمية، في ذلك الوقت، هو مقال Thomas Wilson - الذي أصبح رئيساً للولايات المتحدة، فيما بعد - بعنوان، «دراسة الإدارة العامة»، في عام 1887، إذ أبرز هذا المقال خصائص الإدارة العامة، كدراسة مستقلة عن علم السياسة. وهذا المقال هو أول بحث علمي، من الناحية التاريخية، يحدد بدقة، صفات الإدارة العامة، ومعضلاتها.

وقد أوضح Thomas Wilson إن الإدارة الحكومية يجب أن تعتمد على المبادئ العلمية، لتحقيق أهدافها، بأكثر الوسائل كفاءة. وحدد الغاية من الدراسة الإدارية بما يلي:

- الكشف عما تستطيع أن تفعله الحكومة بدقة.
- بيان كيفية أداء الأمور المحددة سلفاً:
  - بأعلى ما يمكن من كفاية.
  - بأقل تكلفة ممكنة في الجهد والمال.

البند الثاني

المدرسة الكلاسيكية (1900 - 1930) L'école classique

أولاً: الإطار التاريخي لظهور هذه المدرسة:

كانت تلك الفترة هي فترة التصنيع الكثيف، وظهور المشروعات الصناعية الضخمة. وكان التنظيم، في ما مضى، عبارة عن تنظيم حرفي للعمل. ولم يكن مستوى التعليم مرتفعاً، كما لم يكن التنظيم النقابي متطوراً.

أما لماذا نعتت هده المدرسة بالكلاسيكية؟ ذلك بأن رواد هذه المدرسة كانوا الأوائل الذين قدموا بناءً متناسقاً ومدروساً حول التنظيم، والإدارة. وانطلاقاً من أعمال هؤلاء جرى إدخال التعديلات اللاحقة وتطويرها. وحتى السبعينات، بل وحتى اليوم، فإن جميع الكتاب والمؤلفين في نظرية التنظيم، يرجعون إلى كتابات هؤلاء الكلاسيكيين، أما لنقدها، في غالب الأحيان، وأما للقول بأن أعمالهم إنما هي امتداد لأعمال أولئك. وجاءت حقيقة التجارب لتثبت أن مفاهيم الكتاب الكلاسيكيين هي على جانب من الصحة.

ثانياً: أشهر كتاب هذه المدرسة:

من أشهر كتاب هذه المدرسة:

I - Frederick Winslow TAYLOR[1]:

1 - ولد Taylor في الولايات المتحدة، في عائلة ميسورة. بدأ حياته عاملاً ميكانيكياً، في مصنع للصلب، Midvale Steel Works، وانتهى مهندساً. وراح يعمل كمستشار في التنظيم الصناعي، لدى بعض الشركات الكبرى، وقد

(1) ولد تايلور في العام 1856 في فيلادلفيا من ولاية بنسلفانيا على الشاطئ الشرقي من الولايات المتحدة الأميركية. كان والده رجل قانون مشهوراً، وقد دفعه إلى دخول جامعة هارفارد لدراسة القانون، غير أن ما أصابه من ضعف في نظره جعله يتوقف عن متابعة هذه الدراسة. واتجه إلى الأشغال الميكانيكية. وتوفي في العام 1915 عن عمر يناهز 59 عاماً.

ضمَّن مجمل أفكاره في كتابه الذي نشره عام 1911 بعنوان «مبادئ الإدارة العلمية». وقد عُرِفَ Taylor بأنه مؤسس ما سمي بالتنظيم العلمي للعمل. والذي استحوذ على تفكيره هو التخلص من هدرِ الوقت، وتبذيرِ المال، وتبديدِ المواد. ولا يتأتى ذلك، برأيه إلاّ باعتماد الطريقة العلمية، وليس باللجوء إلى رجال استثنائيين ذوي كفاءات خاصة. ويؤكد Taylor على أن الهدف الرئيس للإدارة هو تأمين الحدّ الأقصى من السعادة لرب العمل وللعامل على السواء. فالحدّ الأقصى من السعادة، بالنسبة لرب العمل. لا يعني الاستحصال على أكبر ربح، في أقصر وقت، وإنما يعني كذلك تطوير المشروع، بحيث يصل إلى مرحلة من الازدهار الدائم. والحدّ الأقصى من السعادة، بالنسبة إلى العامل، لا يعني الاستحصال على أعلى أجر ممكن في الحال، وإنما يعني ايضاً تنمية كفاءاته الشخصية، لكي يعمل بفعالية أكبر، وبجودة أعلى.

2 - لم يكن Taylor غافلاً عن التعارض القائم بين العمال وأرباب العمل. ففي رأيه، أن هذا التعارض متأتٍ عن الأسباب التالية:

- هناك اعتقاد خاطئ لدى العمال بأن زيادة الإنتاج تؤدي إلى البطالة.
- هناك أنظمة سيئة في الإدارة تجبر العامل على الحدّ من إنتاجيته، لحماية مصالحه، ذلك بأنه عندما يزيد من وتيرة عمله، فإن رب العمل يبقى، مع ذلك، يمانع في زيادة أجره.
- هناك طرق في العمل تؤدي إلى أن يبذل العمال جهداً ضائعاً، فقليلاً ما كان العمال يتلقون المساعدة، أو يسدى إليهم النصح من قبل الإدارة.

وفي اعتقاد Taylor، أن غاية التنظيم العلمي للعمل هي إزالة هذه العقبات ومعالجة هذه الثغرات. فما ينبغي اكتشافه هو الاهتداء إلى أكثر الوسائل فعالية، لإنجاز العمل وتوجيه العمال. ويضيف Taylor، أن ما يطلبه العمال من أرباب العمل، أكثر من أي شيء آخر، هو الحصول على أجر مرتفع؛ وما يريده أرباب العمل هو تخفيض كلفة الإنتاج. فتوافر هذين العنصرين، أو عدم توافرهما، هو المؤشر على حسن الإدارة، أو على سوئها.

3 - قد حدد Taylor أربعة مبادئ للإدارة العلمية:

يتمثل **المبدأ الأول** بالدراسة العلمية للعمل التي يجب أن يقوم بها فريق من الاختصاصيين، بالنظر لتعقيداتها. وتتوخى هذه الدراسة تحديد العمليات الأكثر وفراً، وتحديد كمية العمل التي يجب أن يبذلها العامل إذا وضع في شروط ملائمة؛ وعندئذٍ، يجب أن يعطى العامل زيادة على أجره تتراوح ما بين 30% و100% على معدل الأجور في السوق.

ويتمثل **المبدأ الثاني** بالاختيار العلمي للعامل وتدريبه، وذلك بحسب مؤهلاته. فباعتقاد Taylor أن أي عامل يمكنه أن يصبح عاملاً جيداً في أداء مهمة معينة على الأقل.

ويتمثل **المبدأ الثالث** بالمزاوجة بين الدراسة العلمية للعمل، والاختيار العلمي للعمال. وفي هذه المسألة، يرى Taylor أن كثيراً من أرباب العمل هم الذين فشلوا، وليس العمال؛ ذلك لأنهم لم يريدوا التخلي عن الطرق القديمة المتبعة من قبلهم.

ويتمثل **المبدأ الرابع** بالتوزيع المتساوي للعمل، وللمسؤولية عن العمل، بين مختلف أعضاء الإدارة، وبين العمال. فعلى أعضاء الإدارة أن يأخذوا على عاتقهم، العمل الذي يرون أنفسهم مؤهلين للقيام به، أكثر من العمال لديهم[1].

4 - في محاكمة تقييمية لآراء تايلور تقتضي الإشارة إلى عدد من الأمور:

- لم يستنبط Taylor شيئاً جديداً، وإنما جمع الأفكار السائدة، طيلة القرن التاسع عشر، في بريطانيا والولايات المتحدة، ونسقها وأعطاها العناوين الملائمة لها.

- إن تسمية « التنظيم العلمي للعمل» هي تعبير غير دقيق، فليس من اهتمامات العلم، كعلم، زيادة الإنتاجية في أي مجال كان، وإنما يهتم العلم بفهم الظواهر التي يدرسها، بأسبابها والعناصر المؤثرة فيها.

---

(1) Jean - Claude Scheid - Les grands auteurs en organisation - DUNOD - édition 1991, p. 82 et s.

- إن بعض المبادئ التي نادى بها Taylor يسودها الغموض، وهو لا ينكر هذه المسألة.

- سعى Taylor لتبرير نظريته، وتجميل صورتها، وأحياناً للتباهي بها، وهذا ما قاده، أحياناً، إلى إخفاء الحقائق، وقلبها، وتحريفها، مما أوقعه في الكثير من التناقضات. ونذكر من ذلك:

أ - أكد Taylor، في مناسبات عدة، على حرصه على التعاون مع العمال، والبحث عن مساهمتهم، وضرورة طلب آرائهم، والاعتماد على اقتراحاتهم، وبمقابل ذلك، فإننا، لو رجعنا إلى التقارير التي وضعها هو نفسه، بنتيجة التجارب التي أجراها مع العمال، في مصنع Midvale، أو في مصنع Bethlehem Steel، لرأينا الأمر يتعلق بأوامر وقواعد مفروضة، وبصراعات، وليس بتعاون صادق مع العمال.

ب - كما تحدث Taylor عن «أصدقائه العمال» وعن «أصدقائه الطيبين» من عمال Midvale، في حين أن جميع ما يروى عن علاقاته بهم، منذ أن تمت تسميته مسؤولاً عن فريق منهم، ينمّ عن عداوة لهم، وقطيعة معهم، بل وحتى عن حقد تجاههم.

ج - كثيراً ما أنّب Taylor أرباب العمل الذي يرفضون مكافأة العمال الجيدين لديهم، أما هو، فقد أوصى بعدم إعطاء العمال زيادة تفوق نسبة معينة، لأن ذلك يؤدي إلى جعل الكثيرين منهم يعملون بصورة رتيبة، بل يميلون إلى التلهي، ومخالفة الأنظمة.

د - لم يكفّ Taylor عن التأكيد على ضرورة مكافأة العمال بنسبة إنتاجيتهم، كما أنه كان يوصي باقتسام الأرباح الفائضة، بعد احتساب جميع المصاريف، بين المستخدمين وأرباب العمل، ومع هذا، فإن ذلك لم يمنعه من عدم إعطاء المستخدمين أي شيء من فائض الأرباح الذي بلغ نسبة 800%، في وقت من الأوقات.

هـ - ونذكر هنا أن Taylor كان قد عمد إلى صرف 450 عاملاً، من أصل 600 عامل، في مصنع Bethlehem Steel، هذا في حين أنه كان يذكر باستمرار أن هاجسه الوحيد هو خير العامل، وأنه لا يسعى إطلاقاً إلى زيادة البطالة في صفوف العمال، خلافاً لما تدعيه نقاباتهم، وعندما سئل Taylor عن كيفية توفيقه بين حرصه على خير العمال، وصرف الكثيرين منهم من العمل، أجاب بأنه يسعى إلى توفير خير العامل الذي بقي في العمل، وليس الذي صرف منه.

و - أطال Taylor الكلام في كتابه، عن ضرورة إشاعة فكرة التعاون، والعمل الجماعي، أما جوهر تصرفه، في مصنع Midvale، وفي مصنع Bethlehem Steel فكان يتركز حول كسر هذه الفكرة، والتعامل مع المستخدمين كأفراد معزولين.

ز - واللازمة التي كانت تتردد على لسان Taylor، هي السعي للوصول إلى الوضع الأمثل، بتحقيق أفضل إنتاج، دون إرهاق، ودون تحميل العامل فوق طاقته، بصورة معتدلة ومشروعة، هذا، في حين أننا نراه يسعى إلى استنفاد طاقة العامل العادي.

ح - وعلى الرغم من نصائحه المتعددة، بأن ندع العامل «يختار، ويقترح، ويدلي برأيه...» فإننا نراه يفرض كل شيء عليه، ويقول بالحرف «إن العامل الأولى بالتقدير هو العامل الذي يمتثل إلى ما يطلب منه، من الصباح حتى المساء».

ط - وفي نفس السياق، كان Taylor ينصح باختيار أفضل العمال، وأكثرهم استعداداً لتطوير كفاءاتهم باستمرار، بينما لا يتردد في أن يشبه العامل الذي اختاره، هو نفسه، من بين 75 عاملاً، بأنه «ثور قليل الذكاء، بارد الطباع».

ويمكن أن نسوق المزيد من الأمثلة عن التناقضات الحاصلة في فكر هذا الرجل وممارساته الذي يشكل الدعامة الأساسية في التنظيم الصناعي للعمل، وفي الفكر الإداري.

5 - غير أن ذلك لم يحل دون أن يتأثر العالم كله بمبادئه، بما في ذلك الاتحاد السوفياتي، في حينه، ولا سيما لجهة الترشيد في العمل، والتركيز على إنتاجيته، أنه مؤسس ما يسمى «الطريقة الفضلى للعمل» التي يمكن تحديدها «علمياً» بنتيجة دراسات عقلانية، ومنتظمة، من قبل الإدارة. كما أنه يعتبر صاحب مفهوم «الإنسان الاقتصادي l'homo économicus»، وهو مفهوم ينطلق من افتراض حول الطبيعة البشرية، يتمثل بأن كل كائن بشري، تحركه الرغبة بأن يستحصل على أكبر قدر ممكن من الأرباح المادية.

وجاءت الأزمة الاقتصادية الكبرى، عام 1929، لتهز مرتكزات هذه العقلانية المطلقة، التي كانت تعتبر أن كل الأمور قابلة بأن تستشرف بالرؤيا، وبأن تكون موضوع تخطيط، وخاضعة للرقابة وفق طريقة واحدة يمكن ترسيمها بصورة عقلانية وعلمية، ولا طريقة سواها.

II - Henri Fayol[1]:

1 - إلى جانب Taylor هناك H. Fayol الذي يعتبر الدعامة الثانية، في المدرسة الكلاسيكية، فهذان المفكران يشكلان الركنين الأساسيين في أي مؤلف يدور حول الإدارة، وقد أثارا الكثير من النقاشات والجدل، بل، والكثير من التعسف في فهمها، وسوء تفسير أفكارهما، وتبسيطها.

2 - اشتهر Fayol بكتابه الذي نشره بعنوان «الإدارة الصناعية والشاملة» عام 1916، وكان قد بلغ من العمر، آنذاك، ما يناهز

(1) ولد فايول في العام 1841 في اسطنبول، وتوفي في العام 1925 في باريس. تابع دراسته كطالب في معهد المناجم Saint-Etienne. وفي العام 1866 عين مديراً لأحد مناجم الفحم، ثم مديراً للشركة الأم في العام 1888 إلى أن استقال في العام 1918. وبالإضافة إلى كفاءته الإدارية، فقد كان فايول عالماً في الجيولوجيا.

الخمسة والسبعين عاماً. وإذا كان هذا الكتاب لم يجاوز الـ 150 صفحة، وكان قد كتب بلغة بسيطة ومباشرة، فإنه الكتاب الأول الذي عالج الإدارة بصورة شاملة، في المشروع (entreprise)، كما عالج مهام المدراء فيه.

3 - اعتبر Fayol أنه، لا بدَّ لأي تنظيم، من أن يشتمل على ست مجموعات من العمليات:

- **العمليات الفنية**، les opérations techniques، وتتضمن عمليات الإنتاج، والتصنيع، والتحويل.

- **العمليات التجارية**، les opérations commerciales، وتتضمن عمليات الشراء، والبيع، والتبادل.

- **العمليات المالية**، les opérations financières، وتتضمن عمليات تأمين الرساميل، وإدارتها.

- **عمليات الحماية والأمن**، les opérations de sécurité، وتتضمن عمليات توفير الحماية للأموال، وتوفير الأمن للأشخاص.

- **عمليات المحاسبة**، les opérations de comptabilité، وتتضمن عمليات إعداد الجرد، والميزانية، وتحديد أسعار الكلفة، وإجراء الإحصاء.

- **العمليات الإدارية**، les opérations administratives، وتتضمن عمليات التخطيط، والتنظيم، والقيادة، والتنسيق، والرقابة.

4 - يعطي Fayol للعمليات الإدارية معاني محددة؛ فهو:

- يعني **بالتخطيط**، استشراف المستقبل، وإعداد برامج العمل.

- ويعني **بالتنظيم**، توفير التجهيزات المادية، والعنصر البشري، اللازم للمشروع.
- ويعني **بالقيادة**، تشغيل العناصر البشرية العاملة في المشروع.
- ويعني **بالتنسيق**، ترابط مختلف الأعمال مع بعضها بعضاً، وتوحيد الجهود، والتوفيق بينها.
- ويعني **بالرقابة**، السهر على أن كل شيء يجري وفق الخطة المرسومة، وطبقاً للأوامر المعطاة.

5 - واستكمالاً للوظيفة الإدارية، فقد حدد Fayol أربعة عشر مبدأ يقتضي التقيد بها، في العمل الإداري:

1 - **مبدأ تقسيم العمل**، ويرى فيه Fayol نوعاً من النظام الطبيعي، وهو يهدف إلى الوصول إلى إنتاج أكبر وأفضل، ببذل الكمية ذاتها من الجهد.

2 - **مبدأ التناسب بين الصلاحية والمسؤولية**، وتتمثل الصلاحية، برأي Fayol، بالحق بإعطاء الأوامر، وبسلطة الامتثال لها. وهذا الحق، وهذه السلطة، ينبغي أن يترافقا مع المسؤولية، أي مع حق توقيع الجزاءات، سواء، بإعطاء المكافآت أم بفرض العقوبات.

3 - **مبدأ الانضباط**، وهو يعني الطاعة، والمواظبة، والنشاط، والظهور بالمظهر اللائق، والإعراب عن الالتزام المطلوب، بالعقود الجارية بين المشروع والعاملين فيه.

4 - **مبدأ وحدة القيادة**، وهو يعني أن تكون جهة واحدة هي التي ترسم أطر العمل، وتحدد اتجاهاته العامة وإذا ما جرى عدم التقيد بهذا المبدأ، يهتز النظام، وتضطرب الأمور، ويتهدد الاستقرار.

5 - **مبدأ وحدة التوجيه**، وهو يعني ألاّ يكون في المشروع سوى رئيس واحد، وبرنامج واحد، لمجموع العمليات التي تتوخى تحقيق هدف واحد.

6 - **مبدأ الخضوع للمصلحة العامة**، وهو يعني أن مصلحة العامل في المشروع، أو مصلحة مجموعة من العاملين فيه، لا يمكن أن تكون، بأي حال من الأحوال، متعارضة مع مصلحة المشروع نفسه، أو راجحة عليها.

7 - **مبدأ توفير الأجر للعمال والمستخدمين**، وهو يعني إعطاء هؤلاء ثمن الخدمات التي يؤدونها، وينبغي أن يكون هذا الأجر عادلاً، ومُرضياً، سواء أكان على أساس القطعة، أم كان على أساس المهمة، أم كان مياومة.

8 - **مبدأ المركزية**، وهو يماثل مبدأ تقسيم العمل، لجهة كونه من النظام الطبيعي. ففي كل كائن حي تتجه الأحاسيس نحو الدماغ، ومن الدماغ تصدر الأوامر لتحريك أي عضو من أعضاء هذا الكائن.

9 - **مبدأ التسلسلية**، وهو يعني مجموعة الرؤساء التراتبيين، من أعلى إلى أدنى. والتسلسلية هي الطريق الذي ينبغي أن تسلكه العمليات الصادرة عن السلطة العليا. وتفرضها ضرورة تأمين الاتصال، انطلاقاً من وحدة القيادة.

10 - **مبدأ الترتيب**، وهو يقضي بأن يكون لكل شيء مكانه الملائم، وأن يكون كل شخص في مكانه المناسب، وبذلك يمكن تلافي التبديد في المواد، وتلافي الهدر في الوقت.

11 - **مبدأ الإنصاف**، ويشير Fayol إلى ضرورة التمييز بين الإنصاف والعدالة، فالإنصاف ليس سوى تنفيذ الاتفاقات المعقودة.

12 - **مبدأ الاستقرار في العنصر البشري**، ذلك بأن عدم الاستقرار في العنصر البشري، لا يمكن إلاّ أن يكون ضاراً وباهظ الكلفة. ويجب، تبعاً لذلك، أن نحصر التغيير في الأشخاص، في أضيق نطاق ممكن، بحيث لا يتم ذلك إلاّ عند المرض، أو بلوغ سن التقاعد، أو عند الوفاة.

13 - **مبدأ المبادرة**، وهو يعني إمكانية فهم الأمور، وتنفيذها، ومما يقصده Fayol بالمبادرة أيضاً، هو حرية الاقتراح وحرية التنفيذ، وهي تشكل قوة كبرى للمشروع، حيث تضاف مبادرات المرؤوسين إلى مبادرات الرؤساء، وأحياناً تحلّ محلها.

14 - **مبدأ تضامن العاملين في المشروع**، فالاتحاد يولد القوة. ويتأتى هذا الاتحاد من التآلف بين جميع العاملين في المشروع، وذلك باحترام مبدأ وحدة القيادة، وتلافي المنازعات، وكذلك تلافي إساءة استعمال التعليمات الخطية[1].

6 - ليس Fayol، على صعيد الأفكار والقناعات، سوى نتاج مرحلة، كان العلم الوضعي والتقني، يحتل مركز الصدارة فيها. فالآلة هي نموذج التنظيم، كما هي نموذج التشغيل. ولا بدَّ من التفكير بأن Fayol كان مهندساً، وكان شديد الإعجاب بالكفاءة العسكرية والصناعية الألمانية، التي يُرجِعُها إلى ما تتمتع به الإدارة العامة الألمانية من قوة، على خلاف ما هي عليه الإدارة العامة الفرنسية. وكان Fayol شديد التعلق بنوع من العقلانية المطلقة.

7 - ومما يؤخذ على Fayol أنه كان شديد التأثر بعلم الأحياء الذي كان سائداً في عصره. فالدماغ يأمر، والأعضاء تطيع، وهي أمور لم يؤكدها العلم الحديث. كما أن Fayol اعتمد على النموذج العسكري في التنظيم، وقد ظهر ذلك جلياً عند بحثه في مبادئ الترتيب، والتنظيم، والالتزام الدقيق بالتسلسلية، ووحدة القيادة، وحتى المظاهر الخارجية للاحترام.

وربما كان مرد ذلك إلى أن تجربة Fayol، كانت مقتصرة على قطاع المناجم والصلب، في فترة كان فيه هذا القطاع في أوج نموه، وازدهاره، ولا

(1) Carol, Kennedy - Toutes les théories du management Maxima - traduit de l'anglais par Armand Dupin de Beyssat 1991, p. 77 et s.

سيما بسبب الحرب، والتوسع في إنشاء شبكة سكك الحديد، مما تتطلب تخطيطاً دقيقاً، وعلمياً، وصارماً، وانطلاقاً من صناعة الفحم، طَور Fayol نظريته حول التخطيط، وأرسى مبادئ نظريته الإدارية. فتجربة Fayol كانت في نطاق نشاط قليل التأثر بالسوق، والعنصر الأساسي فيه كان الإنتاج، فكيف بوسع تجربة فريدة، ووحيدة، وفي قطاع محصور، أن تشكل قاعدة لصياغة نظرية شاملة؟.

III - Max Weber (1864 - 1920)[1]:

1 - Max Weber هو فيلسوف، وعالم اجتماع ألماني. والصعوبة التي نلقاها في عرض أسباب مساهمته في العلم الإداري، وظروفها، قائمة في فكره الموسوعي. إضافة إلى أن مساهمته هذه، لم تكتمل، ووجدت مبعثرة، فجرى جمعها بعد وفاته. كما أنها تدخل في سياق تفسيره الشامل لمسالك المجتمعات البشرية، وأواليات عملها، وتطورها. وهي تدخل في نطاق علم الاجتماع، كما تدخل في الاقتصاد، وفي الفلسفة.

يقتضينا الأمر أن نوضح، بداية، أنه لم تكن لـ Weber مدرسة، ولم يكن له أتباع. كما يقتضينا الأمر أن نشير إلى صعوبة فهم نتاجه، ولا سيما بالنسبة إلى الذين لم يتزودوا بثقافة فلسفية، وتاريخية واجتماعية، عالية.

2 - المفاهيم الرئيسية لـ Weber:

في إطار تحديده للظواهر الاجتماعية وتفسيره لها، حدد Weber، إلى جانب النماذج المثالية للتنظيم، أشكالاً من المفاهيم حول النشاطات الاجتماعية، والأخلاقيات، والسلطة.

أ - ففي نطاق النشاطات الاجتماعية، هناك أربعة أنماط - نماذج، idéaux-types هي:

- النشاط العقلاني من حيث الغاية، وهو يرتكز على الفهم المناسب للوسائل، والغايات، والنتائج. فالغاية هي التي تحكم

(1) Omar Aktouf - Le management entre traditon et renouvellement - 3°éd. 1994 de la p 82 à la p. 97.

تم الاعتماد على هذا المرجع في كل ما يتعلق بـ Max Weber.

هذا النشاط. فالقائد العسكري في المعركة يهدف إلى تحقيق غاية محددة هي دحر العدو والانتصار عليه. وصاحب المشروع الصناعي أو التجاري يهدف، في نهاية المطاف، إلى كسب أكبر قدر ممكن من الربح، فهو غايته القصوى.

- النشاط العقلاني من حيث القيم، وهو يرتكز على القناعة الشخصية العميقة بقيم أخلاقية، أو بقيم جمالية، أو بقيم دينية، دون الأخذ بالاعتبار حظوظ النجاح، أو الفشل من جراء هذا النشاط، ودون الالتفات إلى النتائج التي سيسفر عنها[1].

- النشاط العاطفي، وهو يرتكز على الشحنة الانفعالية، أو الإحساس العاطفي. وبتعبير Weber أن هذا النشاط هو ردّ فعل لا كوابح له تجاه أمور مثيرة غير مألوفة.

- النشاط التقليدي، وهو يرتكز على العادة، ويتمثل بالانقياد للأعراف السائدة.

ب - وفي النطاق الأخلاقي هناك نمطان - نموذجان، هما:

- أخلاقية القناعات والمعتقد، فنشاط الإنسان تحركه، وتوجهه، قناعة ما، أو فكرة تعلو كل شيء كفكرة الثورة، والشرف، والإيمان، والخير.

- أخلاقية المسؤولية، فنشاط الإنسان، في هذا المجال، يحركه، ويوجهه، الخيار العقلاني. والتمييز بين ما هو واقعي، وما هو غير واقعي، وبين ما هو موافق للوسائل المتاحة، وما هو غير موافق، مما يوصل إلى النتائج التي يمكن أن نتحمل مسؤوليتها، أو لا (وهذا لا يتوافق تماماً مع فهم النشاط العقلاني).

ج - وفي نطاق السلطة، هناك ثلاثة أنماط - نماذج، هي:

- السلطة التقليدية، وهي تستمد مشروعيتها، من الأعراف والتقاليد التي تجعل بعض الأشخاص في وضع مسيطر.

---

(1) مع الاشارة إلى المفارقة المنطقية بين العقلانية والقناعات الشخصية.

- السلطة القانونية، وهي تستمد مشروعيتها، من القوانين، والأنظمة، المرعية الإجراء. وهي تتمثل، بصورة خاصة، بالبيروقراطية[1].
- السلطة الشخصية، وهي تستمد مشروعيتها، من مهابة الشخص نفسه، ومواهبه، بالنظر إلى ما يتمتع به من صفات، ومزايا، وقيم استثنائية؛ أي من كاريزما[2] لشخص.

ويعقد Weber، في كتابه «الاقتصاد والمجتمع»، فصلاً صغيراً حول «السلطة القانونية ذات القيادة البيروقراطية»، حيث عدد فيه، الأفكار الخاصة بنموذج السلطة القانونية الخالصة، فهو يرى فيها الأمور التالية:

إنها قائمة على الحق، والقانون، والأنظمة التي أقامها العقل والمنطق.

وهذا الحق هو مجموعة من القواعد المجردة التي جرى إقرارها بصورة واعية، وأن المستحوذ على هذه السلطة يخضع، عند ممارسته لها، لنظام موضوعي، غير شخصي يحكم قراراته.

والذي يخضع لهذه السلطة، إنما يخضع لها بصفة كونه عضواً في مجموعة، هي التي كانت في أساس صياغة هذا القانون، وتلك القواعد.

إن أعضاء المجموعة لا يخضعون لشخص المستحوذ على السلطة، وإنما يخضعون لقواعد موضوعية غير شخصية، وبالتالي، فإنهم ليسوا ملزمين بالامتثال والخضوع، إلاّ في الحدود التي رسمتها تلك القواعد، بصورة عقلانية.

---

(1) يعتبر Weber أن البيروقراطية هي البذرة التي نسلت منها الدولة الأوروبية الحديثة. فتاريخ الدولة هو تاريخ البيروقراطية. فقد ولدت الدولة الحديثة عندما قبض الأمير على احتكار العنف، وعلى بيروقراطية الإدارة. وبمرور الزمن كبرت الدولة وازدادت حاجتها إلى قاعدة بيروقراطية. واتساع دائرة مهام الدولة هو العنصر الحاسم في توسيع دائرة البيروقراطية، وهكذا يكون تطور الدولة مماثلاً لتطور الوظيفة العامة. (Andreas Anter - L'histoire de l'Etat comme histoire de la bureaucratie).

(2) ربما كان Weber هو أول من استعمل عبارة كاريزما «وهي ذات أصل إغريقي بمعنى الحظوة، والفضل» بمعناها الشائع اليوم وهو المزايا الشخصية التي يتمتع بها إنسان ما، والتي تجعله متفوقاً على الآخرين وشديد التأثير فيهم، بما يجعلهم ينقادون له طوع خاطرهم.

ثم أن Weber يبين المبادئ الأساسية التالية:

- **مبدأ الاختصاص** في مجال المهام والواجبات المحددة بصورة موضوعية، والقائم أيضاً على سلطات القيادة، والتحديد الدقيق لوسائل الإكراه، ومجالات تطبيقها.

- **مبدأ التسلسلية الإدارية**، القائم على الرقابة، وحق إجراء التحقيقات اللازمة مع المرؤوسين.

- **مبدأ التدريب المهني**، حول تطبيق القواعد التقنية.

- **مبدأ الفصل الكامل** بين القيادة والوسائل الإدارية.

- **مبدأ عدم امتلاك** الموظف للوظيفة التي يشغلها.

وأخيراً يصف Weber النموذج المثالي للقيادة البيروقراطية، والذي يعتبره النموذج الصافي «للسلطة القانونية» وهو يتمثل بالأفراد الذين تتوافر لديهم المواصفات التالية:

- إنهم لا يخضعون لغير الواجبات الموضوعية في وظائفهم.

- إنهم يشكلون عناصر متكاملة داخل تسلسلية محكمة.

- إنهم يتمتعون باختصاصات محددة، وبصورة صارمة.

- إنهم يعملون بمقتضى عقد معهم، أي أن الاختيار هنا هو اختيار مفتوح.

- إن التعاقد معهم قد جرى على أساس خبرتهم العملية أو تحصيلهم العلمي.

- إنهم يقبضون أجورهم وفق سلسلة للرواتب تراعى فيها الفئات والدرجات.

- إنهم يقومون بوظائفهم على أنها الوظيفة الوحيدة لهم، أو على الأقل، الوظيفة الرئيسة.

- إنهم مدعوون للتخصص في مهنة معينة، بناءً على اقتراح من رؤوسائهم.
- إنهم يمارسون وظائفهم المفصولة تماماً عن الوسائل الإدارية، ودون تخصيص.
- إنهم يخضعون لنظام دقيق واحد بالنسبة إلى الجميع.
- إنهم يخضعون للرقابة.

البند الثالث

مدرسة العلاقات الإنسانية

L’école des relations humaines

أولاً: الإطار الذي نشأت فيه مدرسة العلاقات الإنسانية:

نشأت هذه المدرسة في الفترة الواقعة ما بين 925 و1945، في الولايات المتحدة الأميركية، حيث كانت تسود اتجاهات فكرية وأيديولوجية ونظرية في مختلف العلوم، في تلك الفترة.

فعلى الصعيد الفكري، تأثر علم الإدارة الحديثة بالتيار الشخصاني Le courant personnaliste الذي كان سائداً في الفلسفة، وبالتيار الثقافي Le courant culturaliste الذي كان سائداً في علم الاجتماع، وفي علم الإناسة Antropologie، كما تأثر بعلم النفس الاجتماعي الوليد الذي كان من بين موضوعاته دراسة الفرد والجماعات، بكثير من الاهتمام.

ففي هذا الإطار العام ظهرت حركة «الإئتلاف والتوفيق العلمي» التي رفدت مختلف المدارس الفكرية في الإدارة الحديثة بالكثير من مناهج البحث.

فعلم النفس الذي طغت عليه النزعة التجريبية والاختبارات، نظر بعين الرضى إلى الاختبارات التي أجريت في Hawthorne[1].

وعلم الاجتماع بارك التيار التوافقي في داخل المصنع، بين العمال وأرباب العمل، في وجه التيار الماركسي في علم الاجتماع القائم على مقولة «الصراع»، فمقولة «السلم الاجتماعي»، في مدرسة العلاقات الإنسانية، تقع في هذا السياق.

ثانياً: نتائج الأبحاث في Hawthorne:

1 - في منتصف الثلاثينات، صار يؤخذ بعين الاعتبار، أن هناك إنساناً يعمل، داخل المشروع. ومنذ ذلك التاريخ، ظهرت، في الأدبيات الإدارية، مقولة اكتشاف العنصر البشري. وهذا ما يستدل منه على وطأة النظرة الكلاسيكية، على الفكر الإداري، وعمقها، وتجذرها فيه، والتي كانت سائدة حتى ذلك التاريخ، حيث كانت تنظر إلى المشروع نظرتها إلى الآلة نفسها، فالعنصر

---

(1) Hawthorne هو، في الأصل، اسم ضاحية من ضواحي شيكاغو، وكانت شركة Westerne Electric Company قد أقامت، في هذه الضاحية، مصنعاً لتجميع أجهزة الهاتف، لحساب شركة AT & T. وصار يعرف هذا المصنع، في الأدبيات الإدارية، باسم مصنع Hawthorne.

ويعود أصل حكاية الأبحاث التي أجريت، في هذا المصنع، في منشئها الأول، إلى رغبة شركة Général Electric في زيادة مبيعاتها من لمبات الكهرباء، وبطبيعة الحال، فإن هذه الزيادة في مبيعات اللمبات، تتطلب زيادة في إنتاج الكهرباء؛ ومن هنا، كانت شركة Common Wealth Edison معنية بالمسألة، من حيث أنها شركة لإنتاج الكهرباء. ثم ما لبث «المجلس الوطني للبحوث» Le Conseil National de la Recherche، أن وجد نفسه معنياً بالمسألة، أيضاً؛ فقد كانت بعض الدراسات قد وصلت إلى القول بأن هناك علاقة سببية بين إنتاجية العمال، ودرجة الإضاءة. غير أن المجلس الوطني للبحوث لا يمكنه التأكيد على العلاقة السببية بين الإنتاجية والإضاءة، كحقيقة علمية، غير تجارية، إلاَّ من خلال دراسات علمية معمقة. وهذا ما دعا المجلس برئاسة Thomas Edison، إلى تأليف لجنة لدراسة موضوع الإضاءة الصناعية. وحيث أن Thomas Edison، نفسه كان يعمل لدى شركة AT & T، فإنه اقترح مصنع شركة Westerne Electric Company، القائم في Hawthorne، مكاناً لإجراء الدراسات العلمية المطلوبة، وكان E. Mayo في عداد هذه اللجنة.

البشري هو جزء منها، متتم لها، ملحق بها. وقد كان Taylor يعتقد بأن إعفاء العامل من التفكير، والتخلي عن استعمال دماغه، لصالح عضلاته، يتيح له فرصة الانصراف إلى أحلامه الجميلة المتفائلة، ولكن Brown و Mayo تثبتاً من أنها أحلام متشائمة، تمثلت بارتفاع نسبة التغيب، وتدني نسبة الإنتاجية، على الرغم من التحسن المتزايد في شروط العمل، وزيادة الرواتب والتقديمات الاجتماعية. وعندما هاجر Mayo إلى الولايات المتحدة الأميركية، أولى عنايته لدراسة هذه الظواهر. فانضم إلى فريق الباحثين الذين كانوا يدرسون معضلات الإنتاجية، في مصنع Hawthorne، حيث تمَّ الالتفات إلى «العنصر البشري»، فالعوامل العاطفية والانفعالية هي ذات تأثير هام في تحديد نسبة الإنتاجية، شأنها شأن العوامل المادية، فالكائن البشري لا يمكن معاملته على أنه آلة ذات احتياجات، أو على أنه مفكر آلي تقوده رغبة الربح فقط. فهو بحاجة إلى أن يشعر بأنه موضوع اهتمام وتقدير بالنسبة إلى ما يقوم به، وهذا ما أطلق عليه اسم مفاعيل Hawthorne. وبدت الإدارة، بدءاً من هذا التاريخ، ملزمة بأن تأخذ بالاعتبار الأوجه الاجتماعية والعاطفية للعمال، عند النظر في مسألة الإنتاجية. وقد أدى هذا الموقف الجديد، إلى ولادة أدبيات إدارية لم تكن مألوفة من قبل.

ولكن المسؤولين الإداريين، أنفسهم، في المشروع، بدلاً من أن يروا في ذلك مزيداً من الاهتمام بشخص العامل، وفقاً لتفسيرات Mayo، فإنهم حولوا ذلك كله إلى نوع من الوصفات، والمناورات، لتمرير مقولات التنظيم العلمي للعمل، بصورة هادئة.

2 - وينسب إلى مدرسة العلاقات الإنسانية بصورة عامة، وإلى الدراسات التي أجريت في مصنع Hawthorne بصورة خاصة، أنها أول من أولت الاهتمام بالإنسان العامل. كما ينسب إليها أنها رسمت نقطة البداية لاستخدام هذه المعلومات في محاولة لتحسين ظروف العمل، وزيادة الإنتاجية، وضمان مستقبل العامل.

وعلى الرغم من الاعتراضات التي أثيرت في وجه هذه المدرسة، فإنها هي التي أسست لعلم النفس الصناعي، أو لعلم النفس الاجتماعي الصناعي.

3 - مع بداية العشرينات، والتوسع في استخدام الآلات، واعتماد تنظيم العمل وفق نظرية Taylor، انتشرت، في المؤسسات الأميركية، ظاهرة أطلق عليها اسم «الكآبة الصناعية» التي تمثلت بخمول العمال، الذين أحسوا بنوع من الإحباط المعنوي، وفقدان المصلحة في العمل. وقد أظهر تحليل هذه الظاهرة بأنها ناجمة عن استعباد الآلة للعامل، وامتثاله لحركتها. وقد رأى مختلف الكتاب، في تلك المرحلة، ومن بينهم Mayo، مفاعيل الرتابة والإرهاق. وكان هذا التوجه في البحث حول مشكلات الضجر والإرهاق، قد غلب على أبحاث Mayo، في أول عمل قام به، في هذا المجال، في مصنع للنسيج. وقد مهدت هذه التجربة، التي قام بها Mayo، للأبحاث التي أجريت بعد بضع سنوات في Hawthorne. ففي عام 1923، استدعي Mayo إلى فيلادلفيا لحل معضلة تغيب العمال، والتبدلات الحاصلة في صفوفهم، فبعد إجراء تجارب مختلفة، كان من بينها إعطاء فترات استراحة للعمال، واعتماد نظام المكافآت النقدية، حصل Mayo على نتائج إيجابية باهرة، فخلص من ذلك إلى القول بأن أسباب المعضلة القائمة في مصنع النسيج، تكمن برتابة العمل، ولا سيما بوتيرته المرهقة، فنصح Mayo بعدد من الإجراءات، كان من بينها إعطاء فترات راحة للعمال، واعتماد بعض الحرية في التنظيم. وفي ختام أعماله، أنكر أعضاء إدارة المصنع إنكاراً شديداً، معاملة العمال بهذا القدر من الغنج، وطرحوا أرضاً - باسم العلم - كل ما توصل إليه Mayo من نتائج. غير أن اللافت في هذه المسألة، هو أن العمال الذين لم يخضعوا للتجربة، قدموا النتائج ذاتها التي قدمها زملاؤهم الذين كانوا موضوع التجربة المأثورة، ولم يتبين لـ Mayo أسباب هذه الظاهرة، إلا في وقت لاحق.

وقد مهدت هذه التجربة للأبحاث التي أجريت في مصنع Hawthorne، وأثرت على نمط تفكير Mayo في هذا المجال. ولو أعدنا ترتيب الأحداث، كما جرت في مصنع Hawthorne، لرأينا أن الأبحاث التي أجريت ما بين 1924 - 1928 حول تدني الإنتاجية، في هذا المصنع، لم تسفر عن نتيجة ملموسة، فاستدعى Mayo، في نيسان 1928، لتحليل النتائج المتوافرة، ومتابعة التجربة، لتحسين شروط العمل وطرائقه. وبعد أربعة أشهر من استعادة تجربة تحسين الإضاءة في المصنع، طلب Mayo العودة بظروف العمل إلى ما كانت عليها، أي أنه طلب إلغاء التحسينات التي أدخلت على ظروف العمل، فبقيت الإنتاجية

مرتفعة، كما كانت أثناء التجربة. وانكب Mayo على دراسة هذا اللغز، فخلص إلى القول بأن العمال رأوا في هذا الاهتمام بهم، وبمصيرهم، حافزاً لهم على العمل، ومصلحة فيه. ومن هنا انبثقت العناصر الأساسية لعلم النفس الصناعي، كما برزت أهمية الطابع الاجتماعي لظروف العمل.

ثالثاً: الاعتراضات على مدرسة العلاقات الإنسانية:

أثير في وجه مدرسة العلاقات الإنسانية عدد من الاعتراضات، كان من بينها اعتراضات W.H. Whyte[1]، في كتابه The Organization Man، فاعتبر نظرية العلاقات الإنسانية لا تعدو أن تكون «غلافًا جديداً لعقار قديم». غير أن هذا «العقار» يرقى إلى حوالي أربعة قرون قبل الميلاد، فنجد عند Xenophon مقولات تتعلق باختيار المدير، وأسلوب الإدارة، والحوافز، والارتباط بالعمل، والاتصالات، وسواها. وفي بداية القرن التاسع عشر، كان هناك رجال يتمتعون بالحس السليم، أمثال Robert Owen الذي أقام أول مشروع يهتم «بالموارد البشرية»، والاعتناء بحالتهم المادية والمعنوية. فقد كان Owen يعرب عن استهجانه كيف أن المسؤولين في المشروعات الصناعية يولون الاهتمام بآلاتهم، وإداراتهم، وأماكن عملهم، أكثر مما يولون الاهتمام بالعمال لديهم.

إضافة إلى ذلك، فقد سجلت على أبحاث Mayo الملاحظات التالية:

ففي المقام الأول، أن النظرية التي تمت صياغتها انطلاقاً من التجارب التي أجريت في Hawthorne انما كانت مجتزأة، وفي وضع معزول، فادعت بأنها قادرة على استيعاب جميع المتغيرات الجارية في مختلف الأوضاع الصناعية.

وفي المقام الثاني، فإن فريق الباحثين في Hawthorne صرفوا عاملتين من المصنع بحجة أنهما تكثران من الكلام، بعد أن وجهوا إليهما التأنيب والتهديد في كثير من المرات. وقد كان لحادثة الصرف هذه بالتأكيد، أثر على

---

(1) ولد في العام 1917 وتوفي في العام 1999. اشتغل في مجلة Fortune، ونشر كتابه المشار إليه أعلاه في العام 1956.

إنتاجية العمال. غير أن تنظير الباحثين أغفل هذه الحادثة بالكامل.

وفي المقام الثالث، فإن فريق الباحثين، عندما ألغى التحسينات التي أدخلت على ظروف العمل، كان قد وعد بإعادتها لاحقاً. ومن هنا لم تتدنَ إنتاجية العمال، ولم يكن في الأمر «لغزاً» يستعصي على الفهم.

البند الرابع

المدرسة الكلاسيكية الجديدة (1940 - 1960)

L'école néo - classique

سميت هذه المدرسة بهذا الاسم، على اعتبار أنها وقفت موقفاً نقدياً، من المدرسة الكلاسيكية، وأخذت على عاتقها مهمة سدّ الثغرات في نظريتها، وإكمال النواقص في مفاهيمها، ولا سيما، في ما يتعلق بالعنصر البشري في التنظيم، ومكانته فيه، دون أن تخرج على المسار الفكري العام للمدرسة الكلاسيكية، أو عن مفاهيمها الأساسية، بصورة عامة.

ومن أشهر ممثلي هذه المدرسة، (1961 - 1886) Chester Barnard[1]. ويدور محور الاهتمام الرئيس لهذه المدرسة، حول العلاقة، بين التنظيم والأفراد العاملين فيه، والأفراد الذين لهم علاقة به. والمساهمة الأساسية لها، في هذا المجال يتمثل بـ «نموذج التوازن العام» الذي صاغه Barnard أولاً،

(1) لم يكن Ch. Barnard أستاذاً، وإنما كان رجل أعمال وفيلسوفاً، على الرغم من المفارقة في الجمع بين هاتين الصفتين. ولد عام 1886 في Molden، في ولاية Massachusetts، وتوفي عام 1961، انتسب إلى جامعة Harvard، ولم يحصل على شهادتها. فقد حصل على الشهادة «من ميدان العمل» على حدّ قوله. اشتغل في شركة AT & T عام 1909، كإحصائي؛ وترقى سريعاً في العمل. ولعل هذا الارتقاء، يعود إلى معرفته باللغات الأجنبية، وليس إلى ما يحمله من شهادات، وفي عام 1927، أصبح رئيساً لشركة New Jersy Bell Telephone Company. ألّف كتاباً وحيداً، نشره عام 1938 بعنوان The Functions of the Executive، وهو يعتبر من المؤلفات الكلاسيكية الأساسية في علم الإدارة الحديثة.

وأخذه عنه، H. Simon، فيما بعد. ويمكن عرض المفاهيم التي يقوم عليها هذا النموذج، على النحو التالي:

- يتمثل الأفراد العاملون في التنظيم، والأفراد الذين لهم علاقة به، بالمولين الذين يقدمون الرساميل اللازمة، وبمقدمي المواد، ومتعهدي التجهيزات، وبالعمال، وبالزبائن.

- إن الحوافز التي تدفع بهؤلاء الأفراد، للمساهمة في نشاط التنظيم، لا تقتصر على الحوافز ذات الطابع المادي، فقط.

- يبدو التنظيم l'organisation على أنه نظام قائم على التوازن un système en équilibre، حيث أنه يتلقى المساهمات، على صورة رساميل نقدية، وجهد بشري؛ ويعطي، بالمقابل، السلع والخدمات التي تهم الزبائن والأرباح التي تخص المولين، أصحاب الرساميل، والأجور، وسائر التقديمات المعنوية، التي تعود للعمال.

- إن مساهمات البعض في نشاط التنظيم، هي مصدر المنافع التي يقدمها التنظيم للبعض الآخر. فإذا كان مجموع المساهمات كافياً لتقديم المنافع بالحجم، والتنوع المطلوب، تمكن التنظيم من الاستمرار؛ وفي الحالة المعاكسة، تعرض التنظيم للتوقف عن العمل، والخروج من السوق.

ويتأتى عن اعتماد هذه المفاهيم، والأخذ بها، الأمور التالية:

- يجب على التنظيم أن يأخذ بالاعتبار مصالح جميع الأفراد، سواء العاملين فيه، أو المتعاطين معه، للوصول إلى نقطة التوازن بينها جميعاً، تأميناً لاستمراريته.

- لم يعد الفرد، بمقتضى هذه المفاهيم، عبارة عن قطعة من الآلة التي يعمل عليها، أو عنصراً ملحقاً بها، له من قوة العضلات ما يكفي لتشغيلها، وإنما بات إنساناً وهبه اللّه العقل، إلى جانب العضلات. وهو ينفعل بتأثيرات البيئة المحيطة بالتنظيم، تبعاً لمصالحه. كما أنه يوازن، بين المحاسن والمساوئ، لمختلف المهام التي تعرض عليه، للقيام بها.

البند الخامس

مدرسة اتخاذ القرار

L'école de la prise de décision

1 - بعد الانطلاقة الأولى التي قادها Taylor، في علم الإدارة الحديثة، وبعد التراجع الذي شهدته مدرسة العلاقات الإنسانية، ظهرت، من جديد، اندفاعه علمية في الإدارة الحديثة، مع بدايات الخمسينات، من القرن العشرين، وقد تمثلت هذه الاندفاعة العلمية، بالعودة إلى «العقلانية الجديدة»، بعد التعرجات الكثيرة التي سلكتها مدرسة العلاقات الإنسانية، وتاهت في منعطفاتها، في عالم معقد من الأحاسيس والمشاعر، واللاعقلانية، فانبرى Herbert Simon[1] ليطلق تياراً قائماً على الاعتقاد بإمكانية السلوك

---

(1) ولد H. Simon في 15 حزيران عام 1916، في مدينة Milwaukee، من ولاية Wisconsin. وكانت قد تشكلت، في هذه المدينة، جماعة محلية، لاستقبال المهاجرين الاشتراكيين الألمان، ومن بينهم والده الذي وصل إليها، عام 1902، وكان مهندساً، ومخترعاً لامعاً. أما والدته، فتنتسب إلى الجيل الثالث، من عائلة يهودية ألمانية وتشيكية، هاجرت إلى الولايات المتحدة عام 1848، وكانت عازفة بيانو ماهرة.

تابع Simon دراسته في الثلاثينات، أيام الأزمة الاقتصادية الكبرى. وكانت تستهويه علوم الرياضيات والفيزياء، ولكنه التفت إلى العلوم الاقتصادية والسياسية، لمساعدة مواطنيه على الخروج من أزمة الفقر التي يعانونها، وهم في بلد غني. وكان قد طرح على نفسه السؤال التالي: هل توجد، بالفعل، عقلانية تفرض نفسها على جميع المفكرين العقلانيين، وتقدم المعطيات الحسابية لاتخاذ القرارات الصائبة، في ميدان الشؤون البشرية؟ وقد أجابت النظريات الاقتصادية عن هذا السؤال بالإيجاب، وأجاب Simon بالسلب. وكان هذا السؤال، وجوابه، موضوع أطروحته التي ناقشها، عام 1943، بعنوان «السلوك الإداري» Administrative Behavior. وشكل هذا الموضوع الخيط الذي انتظمت فيه جميع البحوث العلمية الجديدة التي أغنت الأنظمة العلمية القائمة، واستَولَدَت أنظمة أخرى، للاستحصال على أجوبة معرفيه، حول استخدامات العقل في الشؤون البشرية. =

العقلاني، والعلمي، في التنظيم.

2 - ليس من باب المصادفات، أن تكون هذه الأفكار، قد تكونت وترسخت، ما بين 1950 و1960. ففي هذه الفترة ظهرت انعكاسات الحرب العالمية الثانية، بما جرى في خلالها من أبحاث ضخمة، وتقدم كبير، بنتيجة الجهود

= وبالرجوع إلى أطروحة Simon، نجد أنه يؤكد على أن الموضوع الأساسي يتمحور حول العقلانية المحدودة. فالتفكير العقلاني الكامل غير قابل للتطبيق في مجمل الشؤون البشرية، على الصعيدين النظري والعملي، على السواء، وهذا لا يحول، على أي حال، دون التفكير في اتخاذ القرارات، في الشؤون البشرية، بعقل محترس. وهذا ما قاد Simon إلى تجديد التفريق بين العقلانية الموضوعية - التي تجد تبريرها بالتوصل إلى نتيجة التفكير الحاصل من جراء الحساب، بصرف النظر عن صحته وخطئه، وعن ملاءمته أو عدم ملائمته؛ وبين التفكير بالوسائل والأساليب، والذي يتحدد بالتمثل الرمزي للتفكير نفسه. فالحُكم العادل ليس بالضرورة الحكم الصائب والصحيح، بالقياس إلى قواعد مقررة مسبقاً، أو سلفاً. وبمعنى آخر، فإن المنطق الطبيعي «هو عقلاني بقدر ما هو عليه المنطق الرسمي»، بل أنه، ربما كان أكثر تماسكاً منه، وأكثر نفعاً، ومبرراً أخلاقياً.

وقد أدت هذه التفرقة بين العقلانية الموضوعية، والتفكير بالوسائل والأساليب، إلى التفكير حول مفهوم الرمز، وتحديد المفاهيم المتعلقة بالحلول الوافية للمشاكل المعقدة، على قدر ما هي عليه الحلول الفضلى التي يسعى رجال العلم إلى التوصل إليها، من علمية ودقة.

ويذكر أن Simon كان قد درس العلوم الإدارية. مدة ثلاث عشرة سنة، من العام 1949 وحتى العام 1962، وأسس ما سمي «علوم اتخاذ القرار»، عام 1960، وجدد في علم اجتماع التنظيم، عام 1958. وكتب، بالتعاون مع أحد أصدقائه، A. Newell، البرامج الأولى حول المعلوماتية «الذكية» القادرة على البرهنة على القضايا والنظريات théories، وإيجاد الحلول لمختلف المسائل، مما جعله مؤسس ما سمي بالذكاء الاصطناعي، ورائد التفكير المعرفي، حول هذه العلوم الجديدة.

وقد نال Simon جائزة نوبل، للعلوم الاقتصادية عام 1978، ونال ميدالية Turing للمعلوماتية، عام 1975، ونال جائزة الجمعية الأميركية لعلوم النفس، عام 1969، وجائزة الأكاديمية الدولية للإدارة الحديثة، عام 1984، وهو عضو في الأكاديمية الأميركية للعلوم والفنون، منذ العام 1967.

وقد كتب Simon في مختلف العلوم وفنون المعرفة؛ نذكر منها: علم المعرفة، والمنطق، والرياضيات التطبيقية، وعلم النفس، والاقتصاد، والعلوم السياسية، والعلوم الإدارية، وعلم الاجتماع، وعلم الأناسة، والمعلوماتية، وهندسة البناء، وعلوم الإدارة، وعلوم التنظيم.

المبذولة لتحسين القدرات العسكرية، وفي استشراف الأحداث والتنبؤ بها، والتخطيط، والمواصلات والاتصالات، وتحليل تحركات العدو... وسوى ذلك من أمور، وعادت العقلية العلمية لتطغى على الأذهان، ليس في هيئات أركان الجيوش، وحسب، وإنما كذلك، في المشاريع الصناعية. وكان على هذه العقلية العلمية، أن تواجه محيطاً يسوده الغليان والاضطراب، وسوقاً تتسم بالصفة العالمية فجأة، من خلال التقدم الكبير، في وسائل الاتصال والمواصلات، وفي التكنولوجيا التي عرفت قفزاتٍ هائلةً من التطور. كما كان عليها أن تواجه نمطاً من الأعمال ذات الطابع الدولي، التي تطلبت تحديثاً في البُنية، وفي الأساليب، ولا سيما في أساليب الإدارة وطرقها. ونذكر في عداد هذه الأساليب والطرق، الحسابات الإحصائية، والأبحاث العملانية. وقد جرى ذلك، في إطار سلسلة طويلة من الافتراضات، وعددٍ غير محدود من المعطيات، لدراسة الماضي، واستشراف المستقبل، وتحديدِ اتجاهات الميول القادمة؛ كل ذلك في إطار التخطيط. فما قبل الحرب، لم يكن علم الإدارة يعرف الكثير عن موضوعات التحليل، والإحصاء، والتخطيط، بالقدر الذي عرفه بعد الحرب. فقد شاع استعمال الحاسوب في كل مكان، وظهرت أشكال جديدة في الإدارة، من ذلك، إدارة البرامج، وإدارة المشاريع. وقد ظهر H. Simon من أشد أنصار استخدام الحاسوب حماسةً، وإشاعة استعماله، في جميع مجالات الإدارة. وكان يطلق عليه اسم «الذكاء الاصطناعي». وقد وجه H. Simon منذ العام 1946، انتقاداتٍ قاسيةً إلى الفكر الإداري الذي كان سائداً من حوله. فقد كان يعتبره عبارة عن مجموعة من الأمثال والأقوال السائرة، التي تفتقد إلى الدلالة العملية، والواقعية، والعقلانية؛ وهاجم، بصورة خاصة، بعض المعتقدات غير العقلانية، كما هاجم بعض المبادئ الراسخة في الفكر الإداري، من مثل:

- مبدأ التخصص الذي لا يعدو أن يكون، برأيه، أمراً مفروغاً منه، فليس من المعقول أن يقوم شخصان، إذا ما اجتمعا، بالعمل نفسه وفي نفس الوقت.

- وكذلك مبدأ وحدة القيادة، فكيف يستطيع شخص واحد أن يطيع، في الوقت ذاته، أمرين متناقضين؟.

وقد اتخذ H. Simon لنفسه مبادئ أخرى، تقوم على التنظيم الوظيفي،

من خلال الإنتاج، أو السوق، أو الزبائن. وخلص إلى القول بأنه إذا كانت الإدارة فناً، فليس هناك فنّ يمكن أن يقوم على الأمثال والأقوال السائرة. وبصدور كتابه الأول، عام 1947، بعنوان Administrative behavior «السلوك الإداري» الذي تلاه، بعد بضع سنوات، كتابه الثاني، «التنظيمات» Organisations، يكون H. Simon قد أظهر المسافات التي تفصله عن جميع النظريات التي سبقته، فقد اتهم الكلاسيكيين بأنهم أصحاب رؤية ميكانيكية للتنظيم، ولما يجرى فيه. فالتنظيم لديهم، هو، برأيه، نموذج ميكانيكي عن الآلة، ونموذج فيزيولوجي عن الإنسان. والعامل فيه، هو عبارة عن أداة جامدة، ينفذ بصورة سلبية المهام الموكولة إليه. وماز H. Simon نَفسَه عن مدرسة العلاقات الإنسانية، من خلال النظر إلى التنظيم على أنه عبارة عن تكامل منظَّم، بين الأشخاص والتركيبات الإدارية التي لا يمكن أن تنفصل إحداهما عن الأخرى. والنظريات السابقة منتقدة من قبله، لأنها لم تُعط رؤية واضحة، وكافية، لسلوكية المستخدمين، في التنظيم؛ ويظهر ذلك من خلال مخطط الحوافز لديها الموصوم بالتبسيط، بمقابل التعقيدات في السلوك البشري. فالأشخاص العاملون في التنظيم، لا ينبغي النظر إليهم على أنهم جنود يُؤمَرون فيمتثلون للأمر دون نقاش، وإنما ينبغي اعتبارُهم شركاءَ، يساهمون في الخيارات المطروحة، ولا سيما بالتعاون الفعَّال مع المسؤولين القياديين، للوصول إلى تحقيق الأهداف المرسومة من قبلهم. ومحور ذلك كله: القرار. ومن هنا أطلق على هذا التيار الفكري اسم «مدرسة اتخاذ القرار».

3 - وقد أطلقت هذه المدرسة الفكر الإداري نحو مفاهيم جديدة، حيث نظرت إلى التنظيم على أنه مكان تتعايش فيه، وتتقاطع، المشاكل والحلول، والخيارات، والقرارات، ويرى H. Simon أنه ينبغي، لفهم الظواهر التنظيمية، دراسة أوالية نشوء المشاكل وتركيبتها، وكذلك، دراسة أوالية التوصل إلى خيارات فردية ملموسة.

4 - وهنا، يبرز مفهوم أساسي في مدرسة اتخاذ القرار، يتمثل في العقلانية المحدودة، وهو يعني، أن أي فرد، لا يتأتى له، معرفة جميع العناصر الداخلة، في تكوين وضع من الأوضاع؛ ولا معرفة جميع النتائج التي تنجم عن الأعمال التي يقوم بها؛ ولا معرفة جميع الخيارات المتاحة. فالقرار إنما

يتخذ في إطار سياق عام، ولذلك فهو ليس بالضرورة القرار الأفضل، وإنما هو القرار الوافي، في ظروفه، من بين عدد من الخيارات الممكنة.

ويلقي H. Simon، في كتابه Organisations، الضوء على سلوكية الأشخاص داخل التنظيم، وتتداخل في ذلك العوامل النفسية، والتنظيمية، والاقتصادية. غير أن نواة هذه المقاربة، تبقى قائمة في البحث عن فهم سيرورة اتخاذ القرار، وتحديد الخيارات التي تشكل العنصر الديناميكي في التنظيم، لدى Simon. وبذلك، تغدو الحوافز عنصراً من أوالية البحث عن السبيل الذي يمكن اتباعه، من بين عدد من السبل المتاحة. وتتمثل مصلحة قيادة التنظيم في معرفة العنصر الذي يجعل العامل يحدد خياره، لاتباع سلوك إيجابي، وتعاوني؛ من خلال البحث عما يشبع رغباته، ويرضي تطلعاته.

5 - H. Simon في الميزان:

يظهر من ذلك كله، أن Simon، في الخطوط الكبرى لنظريته، لم يَعدُ أن يكون الوجه الآخر للمدرسة الكلاسيكية التقليدية، فأبقى على مرتكزات فلسفتها وإنما أعاد صياغتها بعبارات مختلفة. لقد شاء Simon أن يُدخِلَ الثورة إلى علم الإدارة الحديثة، ولكنه، كانت تعوزه الثورةُ نفسُها. فقد احتفظ، في نظريته بالمقولات الأساسية لنظرية العقلانية المطلقة، نظرية الطريق الواحد الأفضل. ومن هذه المقولات:

- القرار هو العنصر الأساسي في التنظيم.
- إن أي عمل هو تزاوج عقلاني بين الوسائل والأهداف.
- التأكيد على العقلانية (ولو كانت عقلانية محدودة).
- المفهوم الشكلي للتراتبية في التنظيم.
- المفهوم الآلي للعمل.

وغدا الأشخاص في التنظيم، بالنسبة إلى نظرية Simon، عبارة عن صور آلية تتخذ القرارات. وبدلاً من أن يكون القرار مرحلة من المراحل في العمل الإداري، بمفهوم النظرية الكلاسيكية، غدا القرار هو الغاية، ومرتكز كل الأمور، بمفهوم نظرية Simon.

البند السادس

مدرسة الأنظمة المفتوحة

l'école des systèmes ouverts (1950 - 1970)

لقد أسهمت «نظرية الأنظمة» la théorie des systèmes، عند دراسة التنظيم، في إغناء المعارف حول هذا الموضوع. ويدور محورها الأساسي، بصورة خاصة، حول العلاقات بين التنظيم والبيئة المحيطة به. فالتنظيم لا يوجد في فراغ. ولا يمكن فهمه إلاّ بحكم كونه نوعاً من النظام système يستجلب بعض العناصر من البيئة المحيطة به. ويعمل فيها تبديلاً وتحويلاً، ثم يعيدها إلى هذه البيئة المحيطة. ومن هنا كان تركيز أنظار هذه المقاربة الفكرية على سيرورة استجلاب العناصر من البيئة المحيطة، وتحويلها، وإعادتها ثانية إلى البيئة المحيطة، أكثر مما يركزون على بنية التنظيم وتركيبته. ويعتبر هؤلاء أنه من الخطأ عدم الإقرار بأن التنظيم يرتبط بسيل لا ينقطع من المُدْخَلات les intrants، الوافدة من البيئة المحيطة، وإن يكن ذلك غير ثابت، وغير مضمون. كما يعتبرون أنه، من الخطأ عدم الأخذ بالحسبان، بأن التنظيم يرتهن بالبيئة المحيطة، في تصريف المُخْرجَات les extrants. فالتنظيم يعمل في محيط اجتماعي، وسياسي، واقتصادي، وثقافي، محدد. وإغفال هذا الأمر يَدَعُ الكثيرَ من التصرفات والسلوك غيرَ واضح الأسباب، والعلل.

ولقد كان الكلاسيكيون ينظرون إلى التنظيم، على أنه مغلق على نفسه، أي أنه نظام منقطع الصلة بالبيئة المحيطة به. كما أن أنصار مدرسة العلاقات الإنسانية لم يأخذوا بالاعتبار، بصورة عامة، مفاعيل التغيرات الخارجة عن التنظيم، في إشباع رغبات العاملين فيه. وإذا كان العلامة Barnard قد عرف التنظيم على أنه داخل في نسق من النظام التعاوني، غير أنه لم ينظر بعمق وافٍ إلى العلاقات التي تربطهما ببعضهما بعضاً. وإذا كان العلامة Simon قد فتح نافذة، في مقاربته حول التنظيم، باتجاه الزبائن - وهم أحد عناصر البيئة المحيطة - فإنه لم ينصرف إلى تبيان تأثير البيئة المحيطة بالتنظيم عليه.

وقد تمثلت مدرسة الأنظمة المفتوحة باتجاهين:

أحدهما، الأنظمة الاجتماعية التقنية les systèmes sociotechniques.

والثاني، نظرية الظروف والمتغيرات théorie de la contingence.

أولاً: الأنظمة الاجتماعية التقنية:

يشكل تيار «الأنظمة الاجتماعية التقنية» أحد التطبيقات الخاصة التي تمثلت به «مدرسة الأنظمة المفتوحة». وقد وجه هذا التيار عنايته نحو المتغيرات التقنية والاجتماعية التي يتأثر بها التنظيم، وهو يهدف إلى التوفيق الأمثل بين هذين النوعين من المتغيرات، بغية التوصل إلى زيادة فعالية التنظيم.

وليس التنظيم. بهذا المنظور، نظاماً تقنياً يهدف إلى إنتاج السلع والبضائع، وتوفير الخدمات؛ وإنما هو، في حاصل الأمر، مجموعة من الأفراد - أي نظام اجتماعي، - système social - يتأثر بالمتغيرات الحاصلة، في النظام التقني système technique، فتفعل هذه المتغيرات فعلها في النسيج الاجتماعي للتنظيم les changements introduits dans le système technique affectent le tissu social de l'organisation.

ومؤدى ذلك أنه، حتى يتمكن القادة الإداريون من إدارة المتغيرات اللاحقة بالتنظيم إدارة كفوءة، وناجحة، فلا بدَّ لهم من الاهتمام بالجوانب الاجتماعية، والتقنية، التي تتأثر بهذه المتغيرات. ونشير إلى أن مفاهيم هذا التيار الفكري، كانت قد طبقت، في بداية الأمر، في إنكلترا، في Tavistock Institue، على يد كل من Eric Lansdown Trist وFrederick Edmund Emery[1]، ثم ما لبثت هذه

---

(1) E.L. Trist وF.E. Emery، هما عالمان في علم النفس الاجتماعي. وكانا من بين المؤسسين الرئيسيين لمعهد Tavistock Intstitute of Human Relations، في لندن، الذي تمَّ إنشاؤه عام 1946، لدراسة مشكلات العمل، وتقديم المشورة للمؤسسات الصناعية. وقد قاد Trist. وEmery. الأبحاث، في هذا المعهد، على مدى نيّف وعشرين عاماً، حول بنية التنظيم، وعمله، وفق منظور اجتماعي - تقني، socio-technique. بغية التوصل إلى النتائج الفضلى، سواء على صعيد التنظيم الاجتماعي للعمل، أم على صعيد التنظيم التقني له.

وقد ظهر مفهوم التكامل الاجتماعي والتقني للعمل، على يد E.L. Trist، عام 1950، عقب تحليلات، كان قد أجراها، بالتعاون مع K.N. Bamforth (أحد قدامى العاملين في حقل=

المفاهيم أن عَمّت جميع أنحاء أوروبا. وتشكل مصانع سيارات Volvo، في K-lmar، في السويد، النموذج الأبرز في هذا المضمار. وما بين عامي 1970 و1980، انتشرت هذه المفاهيم، في غير مكان، من الولايات المتحدة الأميركية، وكندا.

ثانياً: نظرية الظروف والمتغيرات Théorie de la contingence[1]:

تقوم هذه النظرية على رفض الفكرة القائلة بأنه يمكن للقائد الإداري أن يطبق، في تنظيمه، قواعد عامة وشاملة، صالحة لأن تحكم سلوك التنظيم،

= المناجم)، حول المتغيرات الحاصلة في تقطيع الفحم، في المناجم الإنكليزية، حيث جرى إحلال الآلات، في هذا القطاع، محل العمل اليدوي. فكان من نتائج ذلك، أن تغيرت بنية التنظيم، وعلاقات العمل.

وقد طور Trist وEmery فكرتهما، لاحقاً، حول المشروع l'entreprise، فاعتبراه نظاماً اجتماعياً - تقنياً مفتوحاً، من حيث أنه على علاقة متبادلة، ومستمرة مع الخارج. وبمحصلة ذلك، فإن الإدارة الحديثة، لا ينبغي أن تكون معنية بالتنظيم الداخلي للمشروع فحسب، وإنما كذلك بإدارة علاقاته مع البيئة المحيطة به، لإقامة التوازن الديناميكي مع هذه البيئة.

(1) قلما نجد فيلسوفاً لم تجر على لسانه كلمة contingence، سواء أكان ذلك لنكران حقيقتها، أم كان - وهذا هو الغالب - لتحديد معناها. ويقابل هذه الكلمة، في اللغة العربية، في هذا المجال، «المحتَمَل»، و«الممكن»، بموازاة «الضروري»، و«الواجب».

ويتعلق هذا المفهوم بفكرة الصدفة le hasard التي تزدحم فيها الحوادث الجارية في الحياة اليومية، حيث يبرز الطابع غير المتوقع في الحوادث، أو طابع الموافقات غير المنتظرة فيها. وعندما نعني بهذه العبارة، الأحداث غير الضرورية - بالمعنى الفلسفي للكلمة - أي الأحداث التي يمكن لها أن تقع، ويمكن ألا تقع، فإنها تحتل - عندئذ - غير مكان في نظرية المعرفة؛ فهي تستعير مادتها من مجريات الحوادث المباشرة، كما هي مفهوم ديني، أو كوني، يعبر عن ميزة العلاقة بين الكون والخالق؛ وهي أيضاً مفهوم ميتافيزيقي يشير إلى أن الإنسان مميز، من حيث أنه كائن حر.

وفي الاستعمال الشائع لهذه الكلمة، فإنها تعني الأشكال الرئيسة لعدم اليقين، في القرارات les principales formes d'incertitude dans les décisions، ويأتي عدم اليقين، في المجال الاجتماعي، من أن الأفراد، في المجتمع، أحرار في اتخاذ قراراتهم؛ وهذه القرارات تتداخل، وتتقاطع، وتتبادل التأثيرات، مما يجعل ضبط النتائج غير ممكن. هذا، فضلاً عن تأثيرات عوامل طبيعية غير متوقعة، من مثل الزلازل، والفيضانات، وسوى ذلك من كوارث وأحداث، تعكس نفسها على القرارات المتخذة. ويقترب هذا المفهوم من نظرية الألعاب، حيث ترتفع نسبة عدم اليقين فيها، بمقدار اتساع مروحة الاحتمالات، وتأثيراتها. ويكفي أن نتصور، في هذا المجال، لعبة كرة القدم، مثلاً، واحتمالات تداول الكرة بين أقدام اللاعبين؛ أو لعبة الشطرنج، واحتمالات نقل الأحجار فيها، وانعكاسات نقل هذه الأحجار، تبعاً لأنواعها، على قرارات الطرف الآخر، في اللعبة.

في جميع الظروف والأحوال، فهي، على العكس من ذلك، ترى أن لكل حالة خصوصياتها، التي ينبغي الكشف عنها، وتحديدها، ووضع الحلول المناسبة لها، في الزمان والمكان. فلا شيء عاماً، في هذا المجال.

وقد أرسى قواعد هذه المدرسة كل من Paul Roger Lawrence وTay William Lorcsh [1]، وقد توصلا، بنتيجة أبحاثهما، إلى تقرير النتيجتين التاليتين:

- **النتيجة الأولى**، هي أنه ليس هناك من بنية تنظيمية، يمكن الجزم بأنها أفضل التنظيمات الموجودة.
- **النتيجة الثانية**، هي أن جميع التنظيمات القائمة، ليست على قدرٍ متساوٍ من الفعالية.

وقد اعتبر T. Lorcsh وP. Lawrence أن التنظيم يقف بمواجهة البيئة المحيطة به، فتجري تجزئته إلى وحدات وأقسام، لتعالج كل واحدة منها، ناحية من نواحي الشروط الخارجية، المحيطة بالتنظيم. وعلى ذلك، فقد طرحا السؤال التالي: «ماهي أنواع التنظيمات اللازمة، لمواجهة مختلف أشكال البيئات المحيطة بها؟».

وفي سعيهما للبحث عن الإجابة عن هذا السؤال، تبين لهما أن المدارس الفكرية السابقة، ولا سيما، المدرسة الكلاسيكية، ومدرسة العلاقات الإنسانية، لم

(1) ولد P.R. Lawrence عام 1922، وولد J.W. Lorcsh عام 1932. وقد كانا أستاذين لمادة التنظيم في جامعة Harvard، في الولايات المتحدة الأميركية. وقد استكملا الأبحاث التي أجراها، قبلهما، Thomas R. Burns، أستاذ علم الاجتماع في جامعة Edinburgh، في إنكلترا، الذي أجرى دراسات حول مختلف أشكال التنظيم، ولا سيما في ما يتعلق بمقدرتها على التكيف مع المتغيرات في البيئة المحيطة بها، ومع التجديد المتسارع في التقنية الحديثة؛ (1971 - 1916) Joan Woodward أستاذ علم الاجتماع الصناعي، في جامعة لندن، وهو الذي أدخل تعليم مادة إدارة الأفراد إلى جامعة Oxford، وقاد فريقاً من الباحثين لدراسة مئة مؤسسة صناعية، في جنوبي شرقي Essex، في إنكلترا، تراوح عدد العاملين فيها، ما بين 100 عامل و4600 عامل، وتناولت الدراسة عدداً من الأمور، من مثل تقسيم العمل، ووسائل الاتصال الشفهي والمكتوب، وتأثيرات التكنولوجيا عليها.

تتوصل إلى الإجابة عن السؤال، يرسم البنية التنظيمية، في كل حالة، على حدة.

فالمدرسة الكلاسيكية، أوصت بتقسيم العمل، وفق الوظائف المطلوبة، وذلك لزيادة الفعالية، غير أنها لم تُعِر وزناً لموضوع التنسيق، على الرغم من أهميته؛ فلم تتوصل إلى تحديد المهام بدقة، كما لم تتوصل إلى صهر الأهداف الفردية في بوتقة واحدة.

أما مدرسة العلاقات الاجتماعية، فقد أوصت بتقسيم العمل أيضاً، ولكن وفق معيار آخر، يقوم على أساس درجة اهتمام العمال، ومن ثم توزيع العمال إلى مجموعات فاعلة، يشترك أفرادها في إنجاز المهمة المطلوبة. ولم تتوصل هذه المدرسة إلى أفضل مما توصلت إليه المدرسة السابقة. فقد التقت المدرستان في ارتكاب الخطأ نفسه، حيث أنهما قدرتا وجود شكل من التنظيم، هو الأفضل من بين أشكال التنظيم الممكنة.

وقد أجرى P. Lawrence وT. Lorcsh دراستهما ما بين 1963 و1966، على ست مؤسسات صناعية مختلفة، وقاما بتحليل المعطيات وفق المعايير التالية:

- **الأول**، ويتعلق بطبيعة الأهداف للتنظيم، فالبعض يضع من أهدافه، زيادة حجم المبيعات، البعض الآخر، يهدف إلى تخفيض كلفة الإنتاج، مثلاً.
- **الثاني**، ويتعلق بالتوجيهات المؤقتة لكل قسم في التنظيم، فالمسؤولون في قسم الإنتاج، يهتمون بالمسائل المباشرة، والآنية، والمطروحة في فترة زمنية قصيرة. أما المسؤولون عن التخطيط الاستراتيجي للتنظيم، فيهتمون بالمفاهيم الكبرى، وعلى مدى زمني طويل.
- **والثالث**، ويتعلق بالعلاقات بين الأفراد، في كل قسم، من التنظيم.
- **والرابع**. ويتعلق بأشكال البنية في كل قسم، من التنظيم.

ثم انصرف P. Lawrence وT. Lorcsh إلى دراسة مختلف هذه الأشكال

من التنظيمات، في علاقتها، وتأثرها بالبيئة المحيطة التي جرى تقسيمها إلى ثلاثة أنماط:

- **البيئة العلمية**، وما يجري فيها من اكتشافات، وتغيرات في مختلف الميادين التي تنتظم علاقته بها.
- **البيئة المتعلقة بأحوال السوق**، وما يطرأ على حركات العرض والطلب من تغيرات.
- **البيئة التقنية - الاقتصادية**، وما يحدث فيها، مما له علاقة بالإنتاجية.

وقد تبين لهما، في هذا المجال، عدم اليقين بمعرفة كل ما يجري، في مختلف أنماط البيئة المحيطة بالتنظيم؛ ومرد ذلك إلى ثلاث أمور:

- عدم دقة المعلومات المتوافرة.
- عدم صحة التفسيرات المعطاة، في نطاق تحديد صلة الأسباب بالنتائج.
- الفترة الزمنية اللازمة لمعرفة النتائج.

وبصرف النظر عن تفاوت نسب عدم الدقة، وعدم الصحة، ارتفاعاً وانخفاضاً، وطول الفترة الزمنية وقصرها، التي تضيف إلى المسألة، شيئاً من التعقيد؛ فقد خلص P. Lawrence وT. Lorcsh إلى القول، بأن أفضل التنظيمات فعاليةً، هي التنظيمات التي تراعي هذه المتغيرات، في جميع أقسامها، آخذة بعين الاعتبار، جميع المعطيات، والظروف. فليس من صيغة جاهزة لمواجهة هذه التعقيدات كلها، وإنما تستخلص صيغ الحلول بحسب دراسة كل حالة، على حدة.

وبالإجمال، أن نظرية الظروف والمتغيرات هي واقعية، تولي اهتماماً للتعقيدات الكبيرة في التنظيم، وفي إدارته. وتنصح بالمرونة، وبالتكيف مع متغيرات الظروف والأوضاع.

الفصل الرابع

الإدارة العامة والإدارة الخاصة

أولاً: مدخل إلى الموضوع:

كثيراً ما تنعقد المقارنة بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة، على صعد شتى، سواء أكان ذلك على الصعيد الفقهي، أم كان على صعيد أداء كل منهما. وتخفي هذه المقارنة خلفيات فكرية متعددة، يذهب بعضها إلى الطعن بفعالية الإدارة العامة، توصلا إلى الخصخصة، ويذهب بعضها الآخر إلى إثارة المخاوف من وضع بعض المرافق العامة الحيوية في أيدي القطاع الخاص، بما يؤدي إلى إزاحة الدولة عن أداء مهامها الاجتماعية والاقتصادية العامة، ويرهن مصالح المواطنين في أيدي الرأسمال الشره، دون قدرة حقيقية على المراقبة والمحاسبة.

وقد اجتاحت العالم، في النصف الثاني من القرن الماضي، موجة طغت على الفكر الإداري والسياسي، مدارها الثناء على الإدارة الخاصة، وقدرتها على الوصول إلى أفضل النتائج، بأقل ما يمكن من الموارد المادية والمالية. بمقابل الطعن في كفاءة الإدارة العامة المترهلة والعاجزة عن تجديد قدراتها لمواكبة التطورات السريعة، ولا سيما على الصعيد التكنولوجي والاتصالات.

ويتلخص هذا السجال بين أفرقاء الطرفين في صياغة الجواب عن السؤال التالي: أيهما يجب أن يكون الحَكَمُ الفيصل في حسن الأداء: السوق، أم القواعد والأنظمة التي ترسم أطر المنافسة، بما يؤمن المصلحة العامة للجميع، بعيداً عن انزلاقات المغامرات والمضاربات المتفلتة من كل قيد فعلي؟.

واستعيد هذا السؤال في ضوء الأزمة المالية الكبيرة التي انطلقت في الأسواق المالية للولايات المتحدة الأميركية في الآونة الأخيرة، واجتاحت أسواق العالم بأسره في غضون أيام. وهي ما تزال قائمة حتى الآن. (وقد عقدت مقارنات عديدة بين هذه الأزمة والأزمة الاقتصادية الكبرى في العام 1929).

ثانياً: أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة:

أ - الاختلاف بالنظر إلى العوامل الداخلية:

يمكن تحديد أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة من خلال تحليل عدد من المسائل التي عرض لها أحد مفكري العلوم السياسية الأميركيين Graham Tillet Allison[1].

وهذه المسائل تشتمل على الأمور التالية:

1 - آفاق العمل horizon:

تعمل الإدارة العامة وفق منظور قصير الأمد؛ فهي محكومة بسنوية الموازنة، وبالروزنامة السياسية، وبالتغييرات الطارئة على تأليف الحكومات، وتعاقبها، وليس الأمر كذلك في القطاع الخاص، فالإدارة في هذا القطاع هي أكثر استقراراً، وتعمل وفق منظور أطول أمداً ولا تتأثر، من حيث المبدأ، بالروزنامات السياسية، وتأليف الحكومات.

2 - مدة إشغال الموظفين المراكز القيادية في الهيكلية الإدارية durée:

يتعرض الموظفون، في عدد كبير من الوزارات والإدارات العامة، إلى مناقلات مفاجئة أحياناً، في داخل هيكلية الوزارة ذاتها، أو بين عدد من الوزارات. وتجري هذه المناقلات دون تهيئة مسبقة للذين تطالهم هذه المناقلات للتعرف على وظائفهم الجديدة. فيتركون ليتدبروا أمرهم بأنفسهم

---

(1) G.T. Allison (مواليد 1940) مفكر معاصر. له عدد من المؤلفات من أشهرها Essence of decision. وقد عمل أستاذاً في عدد من الجامعات الأميركية. كما كان مستشاراً لدى البنتاغون (وزارة الدفاع الأميركية).

دون إعداد؛ وهو أمر غريب عن الإدارة الخاصة، فالمناقلات فيها تحصل على نطاق ضيق، وهي تبقى محافظة على نسق العمل السابق للمستخدم المنقول إلى وظيفة جديدة.

3 - تقييم الأداء mesure de la performance:

ليس في الإدارة العامة ما يؤدي إلى تقييم الأداء وفق معايير علمية محددة. وهو أمر، أن حصل، فإنما يقع في دائرة التقييم الشخصي للمرؤوس من قبل الرئيس، وهو يبعد عن وحدات القياس العلمية من مثل حجم المبيعات، وحركة الزبائن، ومعدلات الأرباح في الأقسام والعلاقة مع السوق... وهي أمور غريبة عن عمل الإدارة العامة، فضلاً عن أن عمل هذه الإدارة هو، في الغالب، ذو طابع جماعي، متواتر الترابط بين عدد من مستويات الوظيفة، وضمن الهيكلية الإدارية.

4 - العدالة والكفاية équité et efficience:

يعمل القطاع العام على تعميم الخدمات المؤادة على جميع المواطنين المعنيين بنشاطه دون تمايز أو تفاضل (إلاَّ ما كان لأهداف اقتصادية أو اجتماعية، من مثل تحديد سعر خاص للصناعيين في استهلاك الطاقة الكهربائية...) أما اهتمام القطاع الخاص فينصب على إنتاج السلع والخدمات القابلة للبيع في السوق، في إطار من المنافسة مع أقرانه من أصحاب السلع والخدمات المماثلة أو البديلة.

5 - الطابع العام caractère public:

يهدف القطاع العام إلى تأمين المصلحة العامة بموارد من الثروة الوطنية. فهو، وبهذه الصفة، يخضع لرقابة صارمة من الرأي العام، من حيث أنه هو مصدر التمويل لأداء الخدمات؛ وليس هذا هو حال القطاع الخاص الذي يسعى لتأمين مصالح القائمين عليه، وبتمويل من ثرواتهم.

6 - دور وسائل الإعلام rôle des medias:

تعمل الإدارة العامة ضمن بيت من زجاج، على الرغم من إلزام الموظفين المحافظة على سرية الوظيفة؛ وهذا ما يضع هذه الإدارة تحت رقابة وسائل

الإعلام، ليس نقداً لما قامت به فقط، وإنما أيضاً استباقاً لما قد تقوم به. وليس هذا هو حال الإدارة الخاصة.

7 - التوجهات orientations:

إن مسألة اتخاذ القرارات في الإدارة العامة تخضع لضرورات التوفيق بين التوجهات المختلفة والمتعارضة، في مكونات المجتمع، وممثليه السياسيين، أما في المؤسسات الخاصة فإن سلطة اتخاذ القرارات محددة ومعروفة، وتنحصر في مجلس الإدارة.

8 - القيود والضوابط التشريعية والقضائية les contraintes:

تخضع الإدارة العامة للقيود والضوابط القانونية، كما تخضع لرقابة السلطة القضائية، وللرقابات الخارجية المتخصصة (تفتيش مركزي..)، مما يجبرها، أحياناً، على الرجوع عن بعض قراراتها، والتعويض على المتضررين منها. أما في المؤسسات الخاصة فالأصل هو حرية العمل إلاَّ ما يقع منه في دائرة الحظر القانوني.

9 - المردود la rentabilité:

لا يخضع المسؤولون في الإدارات العامة للمحاسبة عن حاصل مردود أعمالهم، فطبيعة أعمالهم غير قابلة، في الأصل، لقياس مردودها؛ وإذا حصلت مسألة كهذه فهي من الأمور النادرة؛ على خلاف ما هو عليه الحال في القطاع الخاص؛ فمردود الأعمال هو مبرر وجوده.

10 - عدم التجانس l'hétérogénéité:

وأخيراً، فإن القطاع العام هو مجموعة غير متجانسة من الإدارات والهيئات المختلفة، بأحجامها، وهيكليتها، ومهامها، وهي بالغة التنوع، لا ينظمها سوى رابط واحد عام هو العمل لتأمين المصلحة العامة، من خلال إدارة المرافق التي تتولاها؛ على خلاف ما هو عليه الحال في القطاع الخاص، حيث لكل مشروع مهامه المحدودة، ونادراً ما تتعدد ميادين نشاطه. وإذا هي

تعددت فإنها تبقى في دائرة التكامل[1].

ب - الاختلاف بالنظر إلى البيئة المحيطة:

يقع ما جرى بحثه آنفاً في نطاق العوامل الداخلية في التنظيم، أما في ما يتعلق بالبيئة الخارجية المحيطة بالتنظيم environnement التي تعتبر معطى donné ليس للإداريين يد في إيجادها فإنه يمكن الإشارة إلى أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة في ثلاثة مستويات:

1 - **على المستوى القانوني**: لا يمكن للموظف الإداري في الإدارة العامة أن يقوم بالمهام الموكولة إليه إلاَّ إذا أجاز له القانون ذلك، أو وفق توجيهات رؤسائه، ووفق إجراءات محددة مسبقاً. فالقانون والأنظمة تشكل السقف الذي ينبغي أن يظلل عمال الإدارة العامة تحت طائلة المساءلة.

أما في الإدارة الخاصة، فإن العمل فيها يتصف بالمرونة وحرية التصرف. بل من المستحسن أن يسعى القائمون على المشاريع الخاصة القيام بأية مبادرة من شأنها أن تفتح آفاقاً مربحة للمشروع لم تكن بالحسبان من قبل، وشرط ذلك ألا يكون هناك تعارض مع القواعد القانونية الملزمة.

2 - **على المستوى السياسي**: إن استراتيجية الإدارات العامة عرضة، أحياناً، للتغييرات المفاجئة والشاملة إذا ما طرأت أحداث تغير من طبيعة الحكم، أو تعرض البلد لكوارث طبيعية ضخمة لم تكن بالحسبان، أو لاضطرابات تطيح بالسلم الأهلي. وينعكس ذلك كله على عمل الإدارة. وإذا تأثر القطاع الخاص بنتائج هذه التغييرات فإنها لا تطال جوهر عمله.

---

(1) استعملنا عبارات الإدارة العامة والقطاع العام كعبارات مترادفة، وكذلك الأمر بالنسبة إلى الإدارة الخاصة والقطاع الخاص. يراجع في شأن النقاط المشار إليها أعلاه حول أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة، الفصل الأول من كتاب l'administration publique المنشور بإشراف الأستاذ Gérard Ethier المقال بقلم الأستاذ Roland Parente au presse de l'université du Québec 1994, p. 3 et s.

3 - **على المستوى الاقتصادي:** إن أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة، على هذا المستوى، كبيرة جداً. فغالباً ما تقوم الإدارة العامة بتأدية خدمات غير قابلة للتجزئة، بل هي لمجموع المواطنين، والمقيمين على أرض الوطن، دون النظر إليهم كأفراد، مثل المحافظة على الأمن في الداخل، والدفاع عن الوطن بوجه أي اعتداء خارجي.

وإذا كانت هناك خدمات قابلة للتجزئة، وبالتالي، يمكن معرفة المستفيدين منها؛ فإن هؤلاء المستفيدين لا تنظر إليهم الإدارة العامة كزبائن في السوق، على غرار إدارة المشاريع الخاصة؛ ومن هنا، نرى أن الرسوم المستوفاة من المستفيدين من خدمات الإدارة العامة لا تحتسب على أساس كلفة الخدمة مضافاً إليها الربح، فالرسوم المدرسية، والرسوم القضائية، وسواها، ليست أثماناً يحددها السوق.

فالمنطق الاقتصادي الذي يحكم القطاع الخاص يفرضه السوق بقوانينه، وتقلباته، وسائر الأطراف العاملة فيه، والمؤثرة في حركته، ومثل هذا المنطق غريب عن عمل الإدارة العامة.

ج - الاختلاف من حيث النشأة والأهداف:

فمن حيث النشأة يرى بعضهم أن الإدارة العامة هي من صنع الدولة، فهي تتولى إنشاءها وفق منظور سياسي عام يملي على السلطات المقررة في الدولة، من مجلس تشريعي، أو سلطة تنفيذية، إنشاء مرفق عام تقوم بإدارته بنفسها لاعتبارات متنوعة، من سياسية، واجتماعية، واقتصادية وسواها.. أما الإدارة الخاصة فيتولى الأفراد إنشاءها وفق تقديراتهم المرتبطة بمصالحهم هم دون سواها ودون سواهم. هذا بصرف النظر عما قد يجنبه المجتمع من منافع بتلبية حاجات من تلك المشروعات الخاصة.

أما من حيث الأهداف، فالإدارة العامة محكومة بتأمين إشباع الحاجات العامة، وفق منظور الصالح العام.. أما الإدارة الخاصة فباعثها الربح، وإذا افتقد الأفراد هذا الباعث عزفوا عن القيام بمشروعاتهم التي لا تحقق الربح، أو هي تحققه ولكن بأقل مما يأملونه منها.

ثالثاً: أوجه التلاقي بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة:

1 - مدخل إلى الموضوع:

جنح بعض المفكرين في علم الإدارة إلى حدّ القول بأن لا فرق، في الجوهر، بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة. جاء ذلك في سياق الاتجاه الذي ساد في الربع الأخير، من القرن الماضي، على الفكر الإداري، تحت وطأة الإعجاب المفرط بمقولات الإدارة الحديثة management، والبحث عن طرائق لتحسين فعالية الدولة efficacité de l'Etat؛ حتى أن أحدهم G.Pellan، اعتبر أن الفرق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة هو نوع من الأسطورة[1].

كما أن الذين يقرون بالفرق بين هذين النوعين من الإدارة يرون أن هذا الفرق بينهما يتجه نحو الزوال، ومن بين هؤلاء Dwight Waldo، «عميد الإدارة العامة» نفسه. وقد جاراه في ذلك آخرون. وتناولوا الموضوع على النحو التالي:

إذا كانت الإدارة العامة خاضعة في عملها لأحكام القوانين والأنظمة التي تطغى على تصرفاتها، فإن الإدارة الخاصة ليست بعيدة عن ذلك. فالمشروعات الخاصة خاضعة، هي كذلك، للقوانين والأنظمة ذات الطابع العام. فعلاقاتها مع العاملين لديها محكومة بقوانين العمل، والضمان الاجتماعي، وهي ملزمة، بحسب طبيعة أعمالها، بالمحافظة على البيئة، من خلال التقيد بالأحكام القانونية التي ترعى هذه المسألة. كما أنها تخضع لرقابات السلطة العامة، سواء السلطة المركزية (كرقابة مفتشي وزارة العمل)، أو الإدارات المحلية (كالبلديات).

كما أن الإدارة العامة بدأت تجنح، هي الأخرى، للتقرب من أساليب العمل في القطاع الخاص، باعتماد مقولات تقييم الأداء، مثلاً. وقد استشعرت الدولة بضرورة تجديد كوادرها، وتطويره بما يواكب التطورات السريعة الحاصلة، في العالم.

---

(1) G. Pellan - Mythe de la différence entre l'entreprise privée et l'entreprise publique, revue commerce, octobre, 1980.

ثم أنه لا تَمانُعَ، في الجوهر، بين العقلانية القانونية rationalité Jurid-que والعقلانية الإدارية rationalité managériale فليس المهم في عمل الإدارة أن يكون الالتزام الدقيق بالقوانين والأنظمة هو هاجسها الوحيد، بمعزل عن فعالية أدائها في توفير الخدمات المطلوبة للمواطنين.

وعليه، فليكن القانون الإطار العام لعمل الإدارة العامة، والإدارة الخاصة على السواء، دون الدخول في تفاصيل الإجراءات البيروقراطية المعقدة التي ترهق الإدارة، وتعيق حركتها. فالعقلانية الإدارية تهتم بالعمل ذاته، ونتائجه وفعاليته، أكثر مما تتطلبها العقلانية القانونية.

2 - مسائل التلاقي بين هذين النوعين من الإدارة:

1 - كلتا الإدارتين، العامة والخاصة، تلتقيان حول المسائل التالية:

- **التخطيط**، فالإدارتان تعملان في ضوء تخطيط معين، وإن اختلفتا في تحديد أطره. فالاختلاف قائم حتى ضمن الإدارة الخاصة نفسها، باختلاف طبيعة أعمال المشاريع.

- **التنظيم**، فكلتا الإدارتين تحتاجان إلى تنظيم. بل أنه لا يمكن لأي عمل أن يتم دون تنظيم قائم على تقسيم العمل بين مختلف الأقسام. وفي ضوء ذلك تتحدد المهام لكل فرد أو مجموعة من الأفراد توصلا إلى تحقيق الأهداف الموضوعة.

ولكن التنظيم، في القطاع العام ، محكوم بأن يأخذ بالاعتبار علاقاته مع الخارج، ويقيم التعاون بين مختلف الإدارات. فكثيراً ما تتداخل مهام الإدارات المختلفة في موضوع واحد. (الترخيص بإقامة فندق... مثلاً).

ومع ذلك، فإن القادة الإداريين في القطاع العام تعوزهم الاستقلالية الكافية في مهام التخطيط، وتعوزهم المرونة المطلوبة في تحديد مهامهم. وبالإجمال فإن القيود السياسية على عمل القادة الإداريين، وغياب ضغوط السوق وقوانينه تجعل التخطيط، في القطاع العام، أقرب إلى أن يكون تخطيطاً للموارد، أكثر مما هور تخطيط للنتائج on planifie les ressources plutôt que les résultats.

- **التنسيق**، وهو النتيجة المنطقية لتقسيم العمل وتنظيمه، إذ كيف يمكن لمجموعات عمل، داخل إدارة واحدة، أن تعمل بشكل مستقل عن بعضها بعضاً، في الوقت الذي تعمل فيه لتحقيق هدف مشترك واحد؟ إن العمل داخل التنظيم لا يمكن تصوره بمعزل عن التنسيق بين أقسامه.

- **القيادة**، وهي أمر تستلتزمه طبيعة العمل نفسه. فلا بدَّ للتنسيق من أن تتولاه جهة واحدة، تصدر عنها التعليمات، والأوامر، والقرارات، بما يؤدي إلى التكامل بين عمل مختلف الأقسام، توصلاً إلى تحقيق الهدف المحدد.

- **الرقابة**، وهي تشكل الضابط لحسن القيام بالأعمال المطلوبة، بمواكبتها أثناء التنفيذ، وبتفحص نتائجها النهائية لمطابقتها مع الأهداف الموضوعة.

وعلى الرغم من تعدد الرقابات في القطاع العام، فإن الصعوبة فيها، تبقى كامنة في انتقاء المعيار الموضوعي القائم على قياس النتائج؛ فيبقى الأمر، بجُلّه، قائماً في التأكد من الالتزام بالقوانين والأنظمة أكثر مما هو قائم في احتساب كلفة الخدمة المؤداة؛ من ذلك، على سبيل المثال، ما هي كلفة معالجة المريض في المستشفيات الحكومية، بحسب نوع المرض، والمعالجات اللازمة؟ ومقارنته مع كلفة المريض المماثل في سائر المستشفيات الأخرى؟ ما هي كلفة المتر المربع من شق الطرقات وتعبيدها، في المناطق المتماثلة في طبيعتها الجغرافية، وتضاريسها، تربتها، ومقارنة ذلك بين الالتزامات والتعهدات المختلفة؟.

2 - هكذا نرى أن الإدارتين، العامة والخاصة، تعملان وفق مفاهيم مشتركة تحكم عملهما الذي يتطلب التخطيط، والتنظيم، والتنسيق، والقيادة، والرقابة. والاختلاف الحاصل بينهما إنما مرده إلى اختلاف طبيعة المهام الموكولة إلى كل منهما.

3 - نخلص إلى القول بأن الاختلاف بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة ليس اختلافاً مطلقاً بما يجعلهما على طرفي نقيض؛ كما أن التقارب وأوجه

التلاقي بينهما لا يجعلهما، أياً تكن المحاججات الفكرية، متطابقتين في المفاهيم والأداء.

يبقى الخط الفاصل بين الإدارتين، العامة والخاصة، خطاً ترسمه السياسة التي تحكم عمل الدولة؛ فالمسألة ليست في معرفة أي القطاعين، العام أو الخاص، يستطيع إنتاج خدمة ما بفعالية أكبر، وبكلفة أقل. إن المسألة تتعدى النطاق الاقتصادي المحض لتصل إلى أسس الديمقراطية في المجتمع المعني؛ ويصاغ السؤال، عندئذٍ بشكل آخر، هل بالإمكان أن يولّى القطاع الخاص الإمساك بمرفق من المرافق العامة، دون أن نعرض للخطر أسس القانون العام، وبالتالي أسس السيادة في الدولة؟ فهل يصار إلى تعيين الجهة التي تتولى مرفق العلاقات الخارجية للدولة أو مرفق الدفاع الوطني، أو مرفق العدل، استناداً إلى الكلفة الأكثر وفراً، فنعهد به إلى القطاع العام أو الخاص على هذا الأساس؟ بل أن الدولة، وإن هي أفسحت في المجال للقطاع الخاص أن يشاركها العمل لتلبية بعض احتياجات المجتمع في التعليم والطبابة وما شاكل، فإنها لا تستطيع أن تتخلى بالكامل عن هذه المرافق انطلاقاً من معايير الكلفة.

وبالنتيجة، فإن التماثل بين الإدارتين، العامة والخاصة، يبقى قائماً في كل ما هو ليس أساسياً[1].

(1) Management public- sous la direction de Roland Parenteau - presse de l'université du Québec, 1994, article rédigé par Adrien Payette.

الفصل الخامس

إدارة الموارد البشرية في التنظيم

الحوافز في العمل

La motivation dans le travail

أولاً: مدخل إلى الموضوع:

إن التنظيم هو. قبل كل شيء، تنظيم لمجموعة أفراد من البشر. وعليه، فإن سلوك الفرد البشري يشكل عنصراً أساسياً، في فعالية التنظيم، وطريق أدائه لوظائفه، سواء أكان تنظيماً عاماً، أم كان تنظيماً خاصاً. وبالتالي، فإن الحافز يعتبر أكثر العناصر أهمية، في المجال البسيكولوجي، للتأثير على سلوك الأفراد. فمن وجهة النظر البسيكولوجية، يتعلق الحافز بحالات داخلية تعتمل في نفس الإنسان، مما يجعله ظاهرة عسيرة على التحديد. ومن هنا، فإن فهمنا للحافز يبقى مرهوناً بفهمنا للحاجات الداخلية للإنسان، كما يرتكز على فهمنا لأنماط السلوك التي تنبعث من تلك الحاجات. وقد عرف الحافز بأنه «حالة داخلية توجه السلوك نحو أهداف محددة». فحاجات الفرد هي مصدر الحوافز لديه، وهي التي تقوده في العمل إلى تحقيق أهدافه، والاستجابة لكل العناصر التي تحضه على العمل، أو تدفع به نحو البحث عما يرضيه.

ثانياً: الحوافز ظاهرة تنظيمية:

1 - إن الحافز هو ظاهرة تنظيمية هامة، للأسباب التالية:

- إنه أحد العناصر التي تلقي الضوء على الأسباب التي تجعل

العمال يساهمون في نشاط التنظيم.

- إنه يتيح فهم العوامل التي تحرك العمال باتجاه أهداف شخصية أو تنظيمية أو بالاتجاهين معاً.

- إنه يتيح تحديد المقدار الذي يتقبل به العمال أن يوجه الآخرون سلوكهم، وأن يخضعوا لرقابتهم.

2 - وقد روى Paul Valery، أن أحد الأسياد، في القرون الوسطى، طاف، ذات يوم، في ساحة كاتدرائية، قيد البناء، وسأل ثلاثة عمال عما يقومون به من عمل، فأجاب الأول: «إنني أقطّع الأحجار»، وأجاب الثاني: «إني هنا لأكسب عيشي»، وأجاب الثالث: «إنني ابني كاتدرائية». فالأول لا هدف محدداً له، والثاني يعمل لتأمين قوته، والثالث على وعي بأنه يساهم في تحقيق مشروع جماعي عام. وهكذا، فإن الحافز الذي يؤثر في سلوك هؤلاء العمال، يختلف باختلاف الحاجات التي يسعون إلى تحقيقها، ومن ثم، يختلف هذا الحافز باختلاف أهداف كل منهم. وهذه الأهداف الخاصة التي يسعى إلى تحقيقها العمال، من وراء عملهم، تؤثر في إنتاجيتهم. ومهمة القيادي في التنظيم، تتمثل في توجيه العمال، نحو تحقيق أهداف التنظيم.

ومن المثير للاستغراب، أن نرى، أن عدداً من العمال، لا يبدو أنهم على علم بأنماط السلوك التي تقدرها قيادة التنظيم، كما أن قيادة التنظيم ليست على علم وافٍ بما ينتظره العمال من أعمالهم.

3 - وقد أظهرت دراسة حديثة، أن معدل إنتاجية العامل في الولايات المتحدة الأميركية قد تدنى إلى درجة كبيرة، مما جعلها تحتل المرتبة الثانية عشرة، في هذا المجال، بين ثلاث عشرة دولة، ولم تتخلف عنها سوى إيطاليا التي احتلت المرتبة الأخيرة، بينما احتلت كوريا المرتبة الأولى، وتلتها اليابان، ثم بريطانيا. وفي السنوات الأخيرة، استشعر الكوادر الأميركيون ضرورة استكشاف وسائل جديدة للحوافز، من أجل تحريك «الرأسمال البشري» لزيادة الإنتاجية. وهذا ما يتطلب استجلاء هذه الحوافز لدى العمال أنفسهم.

4 - وإذا كان الاتفاق متعذراً بين تلك الكوادر على تحديد الحوافز المطلوبة، فإنهم متفقون على أن كادر العمل، والبيئة العامة المحيطة بالتنظيم، ينبغي أن تستجيب للمتطلبات الثلاثة الآتية:

1 - ينبغي أن يكون لدى المستخدمين، ليس الرغبة في الاستخدام لدى التنظيم، وحسب، وإنما الاستمرار بالعمل فيه أيضاً.

2 - ينبغي على المستخدمين القيام بالمهام التي جرى التعاقد معهم من أجلها.

3 - ينبغي على المستخدمين أن يقدموا ما يتجاوز الأعمال الروتينية المطلوبة، أي ينبغي أن يبرهنوا على أنهم مجددون، وخلاقون، في عملهم.

وبمعنى آخر، فإنه من أجل أن يكون التنظيم ذا فعالية، فإنه يجب أن يأخذ في الاعتبار مشاكل الحوافز التي تستثير لدى الأفراد رغبة الانتماء إلى التنظيم، ورغبة الإنتاج فيه.

ثالثاً: السيرورة الأساسية للحوافز le processus de base de la motivation:

1 - من المبادئ الأساسية في الإدارة الحديثة، أن إنتاجية العامل، وفعاليته، إنما تتأثران بعاملي، الكفاءة والحوافز. وهذا ما تعبر عنه هذه المعادلة:

الفعالية = ع (الكفاءة × الحوافز)

وتعني الكفاءة، ما يتمتع به الفرد، من مهارة في تنفيذ المهام المطلوبة، وتشمل المهارة الطاقات الفكرية، والقوى الجسدية واليدوية، لدى الفرد. وأياً تكن درجة الكفاءة عاليةً، فإنها غير كافية، بمفردها، للوصول إلى إنتاجية عالية، وإنما تلزمها الحوافز أيضاً.

وتبدأ سيرورة الحوافز بتحديد الحاجات التي يستشعرها الفرد. والحاجات، بدورها، هي شعور الفرد بما يفتقده، في زمن معين، وقد يكون ذلك من طبيعة فيزيولوجية (كالحاجة إلى الماء أو الغذاء أو الهواء)، أو من طبيعة بسيكولوجية (كالحاجة إلى الاحترام)، أو من طبيعة اجتماعية (كالحاجة إلى الحنان والمحبة)، ويخلق هذا الشعور بالحرمان حالةً من التوتر، في داخل الفرد، تنعكس إحساساً بعدم الارتياح، يدفع به إلى بذل الجهد من أجل التخفيف منه، إن لم يكن إلى إلغائه، حسبما يكون الإشباع جزئياً، أو كلياً.

2 - وتقتضي الإشارة إلى أن سيرورة الحوافز لا تأخذ، في عالم الواقع، شكلاً محدداً، وواضحاً:

ففي المقام الأول، ليس بالوسع ملاحظة الدوافع لدى الإنسان، ومشاهدتها، وإنما يمكن افتراضها فقط.

وفي المقام الثاني، فإن كل فرد يحمل، في داخله، وفي كل آن، عدداً غير قليل من الحاجات، والرغبات، والآمال. وهذه العوامل لا تتطور، وحسب، وإنما يمكن، كذلك، أن تدخل في تناقضات، مع بعضها بعضاً، فرغبة النجاح في العمل، التي تتطلب صرف المزيد من الجهد والوقت فيه، قد تتناقض مع الرغبة في الراحة، ومع رغبة محبة الأسرة، والبقاء إلى جانبها.

وفي المقام الثالث، نلاحظ اختلافاً في الاعتبارات التي تجعل الأشخاص يرتضون الانصياع لهذا الدافع، أكثر من انصياعهم لغيره من الدوافع الأخرى.

رابعاً: النظريات الفكرية حول الحوافز:

لا شيء أكثر طبيعية من التساؤل، حول العوامل الداخلية التي تحرك الكائنات البشرية. فقدامى الفلاسفة اليونانيين كانوا يعتقدون، أن الإنسان كائن يسعى إلى اللذة، فهو يبحث عن متعته، ويتحاشى الألم والحرمان، ويحرص على عدم فقدان ما يعتبره عزيزاً عليه. وقد شكلت هذه المعتقدات قاعدة لعدد من النظريات الاجتماعية والاقتصادية، لكل من Jermey Bentham.[1]

(1) ولد J. Bentham في لندن، عام 1747، وتوفي فيها، عام 1832. هو فيلسوف وفقيه إنكليزي. وهو صاحب مقولة ما يسمى «المنفعية الأخلاقية» utilitarisme moral. وهذه المقولة هي عبارة عن اتجاه يجعل معيار السلوك منفعة الفرد والمجتمع. ومبدأ المنفعة، لديه، هو مبدأ توفير أكبر قدر من السعادة، لأكبر عدد من الأفراد. وهذا ما يحدده «علم حساب اللذات» l'arithmétique des plaisirs. وقد كانت مؤلفات Bentham مصدراً أيديولوجياً للأفكار البرجوازية التي سادت في القرن التاسع عشر. من مؤلفاته: المدخل إلى مبادئ الأخلاق والتشريع - دراسة في العقوبات والجزاءات - الواجبات الأدبية.

Adam Smith [1] (1723 - 1790)؛ وفي وقت لاحق، انبعثت فكرة الحوافز، كظاهرة غريزية، على يد S. Freud، وسائر المفكرين الذين يعتقدون بأن تصرفات الإنسان محكومة بغرائز لاشعورية.

ونعرض لعدد من النظريات التي ظهرت، في هذا المجال، حيث يمكن تصنيفها في مجموعتين متمايزتين اثنتين:

المجموعة الأولى: نظريات الحاجة les théories des besoins:

1 - التسلسل الهرمي للحاجات عند A. Maslow[2]:

جرت العادة بأن يكون مُستَفتَحُ البحث في نظريات الحاجة، هو عرض ما توصل إليه العالم في علم النفس المرضي، Abraham Maslow، حول هرمية الحاجات. وكان Maslow قد استخلص هذه النتائج، مما كان يرويه له المرضى، في عيادته؛ فهو لم يتوصل إلى هذه النتائج، من خلال ملاحظاته للعمال، في

---

(1) A. Smith، هو فيلسوف واقتصادي إنكليزي، ولد عام 1723، وتوفي عام 1790. أشهر مؤلفاته كتابه الذي نشره عام 1776 بعنوان «أبحاث حول طبيعة ثروة الأمم وأسبابها» وهو أول مطول يتناول الرأسمالية الليبرالية. وهو يعتبر أن العمل هو مصدر كل ثروة، وهو المقياس الحقيقي لقيم الأموال القابلة للتبادل. ويعتقد A. Smith أن الأسعار هي التي تؤمن التوازن بين العرض والطلب، كما أن المصالح الفردية تلتقي مع المصلحة العامة. ويرى A. Smith أن التعاطف، والمشاركة الوجدانية، وما نستشعر به من استمتاع ومؤانسة، هي التي تشكل المحرك الرئيس لأفعالنا، والقاعدة التي تبني عليها أحكامنا، وقراراتنا.

(2) ولد Abraham Maslow عام 1908 في مدينة نيويورك، وتوفي عام 1970. وقد دعاه Peter Drucker بـ «أبو البسيكولوجيا الإنسانية» le père de la psychologie humaniste. درس في جامعة Brandies، في ولاية Massachusetts، حيث أصبح مديراً فيها. وعاد إلى الصناعة، مرة أخرى، ليطبق أفكار (1964 - 1906) Mc Gregor وهذه الأفكار صاغها Mc Gregor استناداً إلى مقولتين: **فالمقولة الأولى**، تقوم على افتراض قوامه بأن البشر كسالى، ولا يحبون العمل. وعلى ذلك، فإنه لا غنى عن اتباع سياسة العصا والجزرة معهم، أي سياسة الثواب والعقاب. وهم، على هذا الأساس، بحاجة إلى من يقودهم، من حيث أنهم غير جديرين بتحمل المسؤوليات الناجمة عن اتخذ القرارات، والمبادرات. وهذا ما أطلق عليه اسم la théorie X. أما **المقولة الثانية**، فتقوم على افتراض معاكس قوامه أن البشر يشعرون، في واقع الأمر، بالحاجة إلى العمل، تلبية لرغبة بسيكولوجية في داخلهم، من حيث أنهم يرون في العمل مجالاً لتكامل شخصيتهم، وتحقيق ذواتهم، فالإنسان حيوان ذو رغبات. وهذا ما أطلق عليه اسم la théorie y.

نطاق عملهم. فقد انطلقت أبحاثه من خلفية أشمل وأعم، حيث أولى عنايته لدرس العلاقات بين عوامل الوراثة، والتعليم المهني، كعنصر في إلقاء الضوء على الدوافع، لدى الفرد، غير أن ذلك لم يَحُل دون أن تتأثر نظريات الحوافز في العمل بأفكار Maslow، الذي يرى أن إشباع الحاجات هو الذي يحكم تصرفات الأفراد. وباعتقاده، فإن حاجات الأفراد، تنتظم في تسلسلية هرمية، بحيث أن الدوافع لديه، تبحث، في بداية الأمر، عن إشباع الحاجات الدنيا، ولا ينتقلون إلى إشباع حاجات أعلى، إلاّ عند إشباع الحاجات الأولى.

وتقوم تسلسلية الحاجات، عند Maslow، على بعض الثوابت الأساسية ومنها:

- إن الحاجة المشبعة لا تستولد دافعاً، لانتفاء الموضوع، غير أنها تفسح، في المجال، لظهور الحاجة التي تعلوها، وتتطلب الإشباع. فالفرد لا يكِفُّ عن السعي إلى إشباع حاجة ما.
- إن لدى الكثيرين من الناس شبكةً معقدة من الحاجات، تنطوي، في كل آن، على العديد من الرغبات التي تؤثر في سلوك كل منهم.
- يجب إشباع الحاجات الدنيا، بصورة عامة، قبل أن تبرز الحاجات العليا، بدرجة كافية من الإلحاح، لاستثارة الدوافع التي تؤثر في سلوك الأفراد.
- إن وسائل إشباع الحاجات العليا، هي أكثر تنوعاً، من وسائل إشباع الحاجات الدنيا.

هرم الحاجات عند MASLOW



هرمية الحاجات:

تتسلسل الحاجات، عند Maslow، من الأدنى إلى الأعلى وفق الترتيب الهرمي التالي:

- **الحاجات الفيزيولوجية، les besoins physiologiques**، وتشمل الحاجة إلى الماء، والهواء والغذاء، والمسكن، وهي تشكل القاعدة الأساسية الدنيا لهرم الحاجات، ويسعى الأفراد إلى إشباع هذه الحاجات، قبل أن يلتفتوا إلى إشباع أية حاجات أخرى. وعلى الإداري أن يدرك أن العمال، عندما تحركهم هذه الدوافع، فإن اهتماماتهم الأساسية لا تنصب حول طبيعة العمل الذي يقومون به، فهم يرتضون القيام بأي عمل، ما دام هذا العمل يتيح لهم إشباع هذه الحاجات.

- **حاجات الأمن والأمان، les besoins de sécurité**، وتشمل حاجات الحماية الجسدية والاستقرار النفسي. وعلى ذلك، فإن تدابير الوقاية من طوارئ العمل، والإجراءات الخاصة بتحسين ظروفه، تدخل في نطاق إشباع هذه الحاجات، وكذلك الأمر بالنسبة إلى أنظمة العمل، وعقوده، والعقود الجماعية، وسلسلة الرواتب والأجور، ومهل التدرج، والتعويضات، وسوى ذلك من أمور تشيع مناخاً من الطمأنينة لدى العمال، شريطة أن تراعى هذه الأحكام والتنظيمات من قبل القادة.

- **حاجات الشعور بالانتماء، les besoins d'appartenance**، وتشمل حاجات الصداقة والمحبة، والانتساب إلى جماعة. وهي تبرز عند إشباع الحاجات من النوعين الأولين. وعلى القائد الإداري أن يدرك، عندئذٍ، أن المطلوب هو إقامة علاقات صداقة حميمة بين أفراد العمال، في التنظيم، وتسهيل أمور التواصل والتحابب بينهم، مما يجعلهم أكثر حرصاً على العمل، وأوفر إنتاجية، وأعلى كفاية.

- **حاجات الشعور بالتقدير، les besoins d'estime**، وتشمل ما ينتاب الإنسان من إحساس بأن يكون موضع تقدير واحترام من قبل الآخرين، بما هو عليه من أوضاع، وبما هو فيه من مؤهلات، وكفاءات. وعلى القائد الإداري أن يدرك، في هذه الحالة، أهمية المكافآت، وكتب التنويه، وتقدير الجهود المبذولة.

- **الحاجة إلى تحقيق الذات، les besoins de réalisation de soi**،

وتتمثل بمشاعر الرضى الداخلي التي يحس بها الإنسان من جراء القيام بالعمل المطلوب. وهذا ما يجعل التنظيم مكاناً لتفتح شخصية الإنسان، وفرصة لإعطاء حياته بعض المعاني التي يحرص عليها. ومن هنا، يتوجب على القائد الإداري أن يتيح للعامل أكبر قدر من الحرية، لإطلاق مبادرته، واستنهاض القوى الخلاقة في داخله.

نظرة نقدية لهرمية الحاجات

- يعدد Maslow الأهداف التي يسعى الإنسان إلى تحقيقها، ويصنفها ضمن مجموعات محددة، ويدخلها في نسق من الترتيب التصاعدي الدقيق. ويصف، بمقابل كل هدف وحاجة، أنماط السلوك التي تسهم في الوصول إليها، وإشباعها. غير أن Maslow، لا يذكر شيئاً، حول مصدر تلك الأهداف والحاجات، ولا سيما في الأقسام العليا، من هرم الحاجات. فنظريته تقوم على افتراض وجود تلك الأهداف والحاجات العليا، لدى الأفراد، وافتراض بروزها، إذا لم يحل دونها حائل.

- أظهرت دارسات أجريت، في هذا المجال، أن كبار المدراء، في التنظيم، هم أقدر، ممن هو دونهم مرتبة، على إشباع حاجات تحقيق الذات عندهم، ذلك بأن المهام الموكولة إليهم توفر لهم فرصاً أوسع، في هذا السبيل.

- كما أظهرت دراسات أخرى، إن إشباع الحاجات يختلف باختلاف طبيعة العمل، كما يختلف باختلاف أعمار الأفراد، وأجناسهم، وحجم المشروع الذي يعملون فيه، فضلاً عن الثقافة التي يتزود بها كل منهم، باتساعها وطبيعتها.

2 - نظرية Clayton Alderfer[1]:

إذا كانت هرمية الحاجات، وتسلسلها، وفق نظرية Maslow، قد جرى

(1) ولد Clayton Paul Alderfer في الأول من أيلول عام 1940 في ولاية بنسلفانيا الأميركية وهو أحد علماء النفس وقد أولى عناية خاصة بنظرية Maslow.

القبول بها، بصورة عامة، فإنها لم تَخلُ من بعض الثغرات. وقد أشرنا إلى بعضها آنفاً، غير أن من أهم الثغرات التي لفت إليها C. Alderfer، هو أنه ليس بوسع الأفراد العاديين التمييز بين مختلف درجات الحاجات، وفق تسلسلها الهرمي. ويترتب على ذلك أنه، ليس بوسع المسؤولين الإداريين، في التنظيم أن يضعوا برنامجاً للحوافز، يستحث العمال على الإنتاجية، والجودة، وعلى ما سوى ذلك من أمور تتعلق بالحرص على نجاح التنظيم، وتطوره، وتقدمه. وهذا ما دفع بـ C. Alderfer إلى بذل الجهد، لسدّ هذه الثغرة، في نظرية Maslow.

فإذا كان C. Alderfer يتفق مع Maslow، حول مقولة هرمية الحاجات وتسلسها، غير أنه أعاد توزيع هذه الحاجات إلى ثلاث فئات، بدلاً من خمس، وهي:

- حاجات الوجود في الحياة les besoins d'existence، وهي تشمل الحاجات الفيزيولوجية، وحاجات الأمن والأمان، لدى Maslow.
- حاجات العلاقات الاجتماعية les besoins de relations sociales، وهي تشمل حاجات الشعور بالانتماء، لدى Maslow.
- حاجات الارتقاء والتقدم les besoins de croissance، وهي تشمل حاجات الشعور بالتقدير، والحاجة إلى تحقيق الذات، لدى Maslow.

وإذا كانت النظريتان قد اتفقتا حول تحديد الحاجات وفئاتها، فإنهما اختلفتا، حول تحديد طريقة الأفراد في إشباع مختلف هذه الحاجات. فـ Maslow يرى ان عدم اشباع حاجة ما يشكل الحافز الذي يدفع الفرد باتجاه هذا الاشباع. وما دام هذا الامر لم يحصل، فانه يحول دون استثارة الحاجات في المرتبة الأعلى، لتحريك الفرد لاشباعها فلا تجاوز في تسلسلية هرمية اشباع الحاجات لدى Maslow أما C. Alderfer، فيضيف إلى حركة إشباع الحاجات، والتقدم باتجاه الحاجات الأعلى، حركة معاكسة تتأتى من أن عدم إشباع الحاجات الأعلى، يؤدي إلى الارتداد باتجاه الحاجات الأدنى، فتزداد وتيرة تحرك الفرد لتوسيع نطاق إشباعها. ويشير C. Alderfer إلى أنه،

كلما كانت الحاجات حسية، وملموسة، كلما كانت أيسر إشباعاً، والعكس بالعكس.

كما أن C. Alderfer، لا يرى إلى الحاجات، على أنها تنتظم في بنية هرمية، فلا شيء يحول، برأيه، دون أن تفعل الحاجاتُ كلُّها فعلها دفعة واحدة، وفي آن واحد، كما أن بعض هذه الحاجات، من مثل الحاجة إلى الارتقاء، والتقدم، تزداد حدة، وإلحاحاً، بمقدار ما يجري إشباعها.

3 - نظرية Herzberg[1]:

أعطت هذه النظرية بعداً آخر، لهرمية الحاجات عند Maslow. فقد اعتمد Herzberg على نتائج بحث أجري حول أوضاع ما يقرب من مئتي عامل، من مهندسين ومحاسبين، يعملون في مؤسسات خاصة، في بنسلفانيا، مع مئات المقابلات الإضافية التي أجريت مع عمال يشغلون وظائف مختلفة، في عدد من التنظيمات. وقد طرح عليهم السؤال التالي:

«تصور مناسبة صادفتك في عملك، كنت فيها على أحسن ما يكون، أو كنت فيها على أسوء ما يكون، سواءً أكان ذلك حاصلاً في عملك الحالي، أم كان حاصلاً في عمل سابق. وقد يكون هذا الوضع قد استمرَّ طويلاً، أو مرَّ بصورة عابرة. أذكر ما جرى».

وقد وردت الأجوبة، حول أسباب الوضع السيء، بأنها تعود، إلى ظروف العمل، وإلى العلاقات بين الأشخاص، والأجور، وإدارة الشركة، والرقابة فيها. أما أسباب الوضع الجيد، فتعود، إلى العمل بذاته، وما يتيح من فرص التقدم الشخصي، وتحقيق الذات، والشعور بالمسؤولية. وقد أطلق Herzberg على

---

(1) ولد Herzberg عام 1923 في مدينة Lynn، من ولاية Massachusetts. نال شهادة الدكتوراه من جامعة Pittsburgh. ونال منها أيضاً، شهادة الكفاءة، في علوم الصحة العامة. وقد شغل منصب مدير الأبحاث، في قسم الخدمات البسيكولوجية، في الجامعة المذكورة. وفي هذه الأثناء، نشر، مع بعض معاونيه، أول سلسلة للأبحاث حول «الحوافز». ثم تولى، لاحقاً، كرسي Douglas Mc Gregor للبسيكولوجيا، في جامعة Case Western Reserve. ثم دخل إلى جامعة Utah، كأستاذ خبير، في علم الإدارة الحديثة.

هذه المجموعة من الأسباب، اسم عوامل الحوافز facteurs de motivation، وأطلق على المجموعة الأولى، اسم العوامل الصحية hygiene factors[1].

إن عدم الشعور بالارتياح في العمل، والأسباب التي يتولد عنها هذا الشعور مختلفة، ولكنها ليست متعارضة، مع الأسباب التي يتولد عنها الشعور بالارتياح. ويخلص Herzberg، من ذلك، إلى القول باختلاف طبيعة مفاهيم الإشباع، وعدم الإشباع، غير أنهما لا يقعان على طرفي نقيض، بين أحدهما والآخر.

ويقابل عوامل الحوافز، لدى Herzberg، الحاجات في المرتبة العليا، من هرم Maslow، أما العوامل الصحية، فتقابل الحاجات في المرتبة الدنيا منه.

وقد أجريت، فيما بعد، دراسات أكدت ما توصل إليه Herzberg، وأجريت دراسات تعارضت معه. غير أن ذلك لم ينل من أهمية مساهمته، حيث زادت أبحاثه من إمكانية الاستفادة من هرم الحاجات لدى Maslow، في زيادة الحوافز، لدى العمال، كما أنها لفتت إلى إيلاء العناية أكثر، بمضمون العمل نفسه، كعامل من عوامل الحوافز. فتنبه المسؤولون في التنظيم إلى إغناء المهام، والتركيز على العمل، ضمن فريق للعمل، دون التركيز على العمل الفردي.

4 - البعد الاجتماعي للحوافز عند David McClelland[2]:

لقد وجه McClelland نقداً هاماً لأعمال Maslow، ولا سيما في ما

---

(1) ترجمت هذه العبارة إلى الفرنسية بعبارة facteurs d'ambiance، أي عوامل المحيط، ذلك لأنها أشبه بعوامل البيئة المحيطة facteurs d'environnement، التي تؤدي دوراً وقائياً من المرض، دون أن تؤدي دور العلاج له. (يراجع كتاب l'organisation du travail) لمؤلفه Michel Paquin، طبعة 1986، الصادر عن دار Edition Agence D'arc, Quebec.

(2) ولد David McClelland، عام 1917، في Mt Venon، في ولاية نيويورك. درس اللغات في كلية Mac Murray، ونال إجازته من جامعة Wesleyan، عام 1938. ثم نال شهادة الدكتوراه في البسيكولوجيا من جامعة Yale. ودخل قسم العلاقات الاجتماعية في جامعة Harvard، عام 1956.

يتعلق بطريقة معالجته لحاجة الشعور بتحقيق الذات. فهو يرى أن بعض الحاجات، لا تتحدد بطريقة بيولوجية، وإنما تتحدد بطريقة اجتماعية، بل أنها تتغير من فرد إلى آخر، ومن ثقافة إلى أخرى؛ ولذلك، فإن تحقيق الذات، عند McClelland يكتسب معنى مختلفاً باختلاف الافراد والمجتمعات وقد ألقى McClelland ضوءاً جديداً على الحاجة إلى تحقيق الذات، وعلى انعكاساتها، داخل التنظيمات، في مجالات الإنتاجية، والتضامن، والصراعات، والعلاقات بين المسؤولين، داخل التنظيم.

وقد خلص McClelland، والذين يشاطرونه الرأي، في هذا المجال، من علماء النفس، إلى تحديد ثلاثة أنماط من الحاجات الهامة:

- **الحاجة إلى الانتماء، les besoins d'affiliation**، وهي تشكل، بالنسبة إلى الأشخاص الذين يولونها الأهمية، حافزاً لهم للبحث عن التكامل مع سائر أفراد المجتمع، أو سائر العاملين في التنظيم. فالناس بحاجة إلى المحبة، كما أن بهم ميلاً لأن يقوموا هم بمساعدة الآخرين.

والحاجة إلى الانتماء تشكل حافزاً هاماً للتواصل لدى العامل مع الجماعات التي تتشكل، بصورة غير رسمية، داخل التنظيم، ولإشباع هذه الحاجات، انعكاسات هامة على التكاتف بين الجماعات، وعلى درجة هذا التكاتف، وهذا، من شأنه أن يقوي روح التعاون لإنجاز العمل المشترك، مما ينعكس إيجاباً، على الإنتاجية، وعلى تحقيق أهداف التنظيم.

- **الحاجة إلى الإتقان والكمال، les besoins d'accomplissement**، وهي التي تحفز الأشخاص الذين يسعون، بصورة منتظمة، لأداء الأعمال بصورة استثنائية، مراهنين، في ذلك، على كفاءاتهم ومهاراتهم. فلدى هؤلاء الاشخاص الميل بأن يحددوا هم أنفسُهم أهدافهم، دون المبالغة في تحمل المخاطر، آملين تحقيق هذه الأهداف على أحسن وجه.

وإذا ما أدرك المسؤولون الإداريون، في التنظيم، هذه المسألة، فإنهم يقضون على روح المبادرة لدى هؤلاء، عندما يوكلون إليهم أعمالاً عسيرة التحقيق، أو أعمالاً سهلة التحقيق بصورة لافتة.

- **الحاجة إلى السلطة، les besoins de pouvoir** وتبرز هذه الحاجة، بصورة واضحة، لدى الأشخاص الذين يلقون ارتياحاً بالتأثير على غيرهم. والناس، بالإجمال، تحركهم أشكال مختلفة من السلطة، ففي رأي McClelland، هناك وجهان للسلطة. فقد نسعى إلى البحث عن الربح على حساب أخصام أشداء، فتكون المعركة، عندئذٍ، حاسمة، لا حل وسطاً فيها، فإما الربح وإما الخسارة، وهذا هو الوجه الأول من السلطة الذي يدعوه McClelland، السلطة الشخصانية le pouvoir personnalisé. أما الوجه الآخر للسلطة، فتبدو فيه السلطة ذات طابع اجتماعي، وهي تعبر عن نفسها بالسعي إلى الربح لصالح الآخرين.

في الوجه الأول لممارسة السلطة، يسعى القائد إلى تحطيم الآخرين، وإجبارهم على الخضوع والانصياع. غير أن الثمن المقابل هو، في الغالب، إما السلبية من قبل العاملين في التنظيم، وإما التصميم على المقاومة. وإذا كان هذا الأمر مجدياً في التنظيمات الصغيرة، أو فرق العمل الصغيرة، فإنه ليس كذلك إذا ما كانت مساحة ممارسة هذه السلطة أوسع نطاقاً.

5 - أشكال الحوافز في التنظيم لدى Katz وKahn:

تناول Katz et Kahn، ظاهرة الحوافز في التنظيم، آخذَين بعين الاعتبار العوامل الفردية، والعوامل التنظيمية. وقد ميّزا بين مختلف أشكال الحوافز، بما يتيح لهما تركيز الانتباه، سواءً أكان ذلك على الرغبات، والقيم، لدى الأشخاص، أم كان على أنظمة المكافآت، والرقابة، في التنظيم، وقد كشفا، عن أربعة أنماط من الأنظمة، التي تقابلها أربعة أشكال، من الحوافز، وهي التالية:

- **النمط الأول**، ويتعلق بالخضوع للقواعد. وهو ينطوي، على موافقة الفرد على الامتثال للسلطة القائمة، والالتزام بالقواعد المرعية الإجراء، انطلاقاً من اعتباره لها سلطة شرعية، والتسليم بما تصدره كقواعد آمرة.

- **والنمط الثاني**، ويتعلق بالاشتراك بالأرباح، التي يجنيها التنظيم، مما يجعل الحوافز، ذات صلة بما يصيبه الفرد من هذه الأرباح. وهي تكون، على أربعة أشكال، بحسب ما إذا كانت تطبيقاً لنظام عام للمكافآت، أم كانت

- **التوقع l'attente**، وهو يعني الاعتقاد بأن قدراً معيناً من الجهد، يؤدي إلى مردود على درجة معينة من الجودة. وتختلف النظرة إلى هذه المسألة، باختلاف الأفراد. فإذا كان الفرد لا يرى أن جهداً معيناً يؤدي إلى مردود معين، فإن التوقع يكون، عندئذٍ، بدرجة صفر. فإذا كان الطالب لا يرى أن بذل جهد قراءة هذه الدروس، يؤدي إلى نجاحه، في الامتحان النهائي، فإن نسبة التوقع هي لا شيء (صفر). أما إذا كان على يقين بوجود علاقة بين القراءة والنجاح، فإن نسبة التوقع ترتفع إلى + 1.

- **قوة الجذب أو النفور la valence**، وهي تتعلق بالأفضلية التي يوليها الفرد لبعض نتائج الدرجة الثانية.

- **العلاقة بين الوسيلة والغاية l'instrumentalité**، إن العلاقة بين نتائج الدرجة الأولى، بما هي وسيلة، ونتائج الدرجة الثانية، بما هي هدف وغاية، هي التي يطلق عليها، في هذه النظرية، اسم l'instrumentalité، وهي تتراوح بين - 1 و+ 1، بحسب ما إذا جاءت نتائج الدرجة الثانية معاكسة لنتائج الدرجة الأولى، أو متوافقة معها. كأن يبذل الجهد الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاجية وبالجودة المطلوبة، دون أن يؤدي ذلك إلى زيادة الأجر، أو أن يؤدي إلى الزيادة، بمقدار ما كان التوقع، أو بأكثر منه.

2 - نظرية العدالة la théorie de l'équité:

تمَّ إرساء هذه النظرية. على يد Stacy Adams، وجرى تحديد مفاهيمها، وتطويرها، في الفترة ذاتها التي نادى فيها Victor Vroom بنظرية التوقعات، وتدور هذه النظرية حول المشاعر التي يحس به الفرد، في ضوء المعاملة التي يلقاها، بالمقارنة مع معاملة الآخرين، من أقرانه، وهي ترتكز، بصورة رئيسة، على معطيين اثنين:

المعطى الأول، ويقوم على، تقدير الأفراد للعلاقات فيما بينهم، على شاكلة ما يقدرون به عملية الشراء والبيع، فالعلاقات بين الأفراد، بهذا المنظور، هي علاقات تبادلية؛ يقوم الأفراد فيها بتقديم المساهمات لبعضهم بعضاً، مقابل احتساب الحصول على بعض النتائج، مقابل ذلك.

والمعطى الثاني، ويقوم على أن الأفراد لا يعملون في الفراغ، ولا هم في عزلة، عن بعضهم بعضاً. بل على العكس من ذلك، أنهم يقومون باستمرار، بعمليات مقارنة بين وضعهم وأوضاع أمثالهم، للتأكد من أنهم يعاملون بصورة عادلة. وهم يتفحصون باستمرار، إذا ما كانت النتيجة التي يحصلون عليها هي ملائمة لهم، بالمقارنة مع الآخرين، من الزملاء، والأقرباء، والجيران... وسواهم.

فنظرية العدالة تقوم على المقارنة بين حدين: التقديمات والنتائج، وتتحقق العدالة، في هذا المنظور، وفق المعادلة التالية:

النتيجة التي يحصل عليه الفرد	=	النتيجة التي يحصل عليها الآخرون
مساهمته		مساهمتهم

وتختل العدالة عندما تختل هذه المعادلة. وهذا الاختلال في العدالة يولد توتراً داخل الفرد نفسه، وفي العلاقات بين الأفراد. وللتخفيف من حدة هذا التوتر، يمكن اللجوء إلى أحد الأساليب التالية:

- إما أن يعمد الأفراد إلى التعديل في تقديماتهم، إما بزيادتها، أو بإنقاصها، ضمن الحدود التي تعيد المعادلة إلى نقطة التوازن:
- وإما أن يعمد الأفراد إلى التعديل في النتائج، لتصحيح الخلل في المعادلة (تحسين شروط العمل لزيادة المنتسبين إلى النقابات).
- وإما أن يعمد الأفراد إلى مواجهة تصحيح الخلل في المعادلة، بصورة مواربة، أي دون المسّ بالتقديمات أو بالنتائج، وإنما بتعديل وصف العمل الموكول إليهم، بما يؤدي إلى إعادة التوازن بين حدي المعادلة. فيوصف العمل، أحياناً، على أنه بالغ السهولة، كشربة ماء، أو أنه بالغ الأهمية، يتوقف عليه سير العمل كله، كبيضة القبان، وذلك وفقاً لمقتضيات الحال.
- وإما أن يعمد الأفراد إلى ترك التنظيم إلى تنظيم آخر، أو يعمدون إلى طلب الانتقال إلى قسم آخر، داخل التنظيم نفسه.

- وإما أن يعمد الأفراد إلى التحوير في تقديمات الآخرين، ونتائجهم. فيصفون عمل هؤلاء بالمضني لتبرير النتائج الكبرى التي يحصلون عليها.

إن اختيار أسلوب، أو آخر من الأساليب المبينة آنفاً، مرهون بعدد من الاعتبارات الخاصة، سواء ما تعلق منها بالأفراد أنفسهم، أو ما يتعلق بالتنظيم، أو ما تعلق بالبيئة المحيطة.

وعلى الرغم من الحدود التي تتسم بها نظرية العدالة، فإنها تلفت المسؤولين في التنظيم، إلى أمرين أساسيين. **الأمر الأول،** ويتعلق بضرورة معاملة المستخدمين في التنظيم معاملة عادلة، تحت طائلة تحمل كل النتائج السلبية، التي يمكن أن تنجم عن عدم مراعاة العدالة في المعاملة؛ **والأمر الثاني،** ويتعلق بالإشارة إلى أن القرارات التي يتخذها المستخدمون، في مواجهة الخلل في المعادلة، إنما يرتكزون فيها، على معطيات المقارنة التي يجرونها، ليس بين بعضهم بعضاً، داخل التنظيم نفسه، وحسب؛ وإنما يقارنون، أيضاً بين أوضاعهم، والأوضاع السائدة في تنظيمات أخرى مشابهة. فإذا كان المسؤول قادراً على معالجة هذا الخلل، داخل تنظيمه، فإنه ليس بوسعه معالجة هذه المسألة، في تنظيمات أخرى، بما يجعلها مماثلة لتنظيمه.

الفصل السادس

العمليات الإدارية

أشرنا في ما سبق من البحث إلى أن المفكر الإداري الفرنسي H. Fayol قد حدد العمليات التي يشتمل عليها أي تنظيم، وأورد من بينها العمليات الإدارية التي تتضمن عمليات: التخطيط، والتنظيم، والتسيق، والقيادة، والرقابة.

وسنعمد إلى بحث هذه العمليات وفق التفصيل التالي:

البند الأول

التخطيط La planification

الفقرة الأولى: لمحة عامة وتعريفات:

أولاً: لمحة عامة:

1 - نشير، بداية، إلى أن فكرة التخطيط هي فكرة قديمة قدم الحضارة البشرية نفسها. غير أن مفهوم التخطيط، بالمفهوم العلمي، هو مفهوم حديث النشأة، يرجع إلى أوائل الربع الثاني من القرن العشرين، عندما خرج الاتحاد السوفياتي - في حينه - على العالم بأول خطة خمسية للتنمية (1928 -

1933). وبعد الحرب العالمية الثانية، انتشرت فكرة التخطيط؛ وأخذ كثير من الدول بأسلوب التخطيط في إحداث التقدم الاقتصادي والاجتماعي.

ونحن نعيش، اليوم، عصر العولمة الذي يتسم بسرعة التغيير، وما أفرزته من تحديات محلية وعالمية، لعل من أهمها الانفجار المعرفي، والتطور التكنولوجي، وثورة المعلومات، كما جعل للتخطيط اهمية خاصة لمواجهة هذه المتغيرات.

2 - اشتقت كلمة planification، في اللغة الفرنسية، وفي سائر اللغات المتفرعة من الأصل اللاتيني، من كلمة planus (plan) التي تعني المساحة المسطحة، دون أن تشوبها تفاوتات، أو تتخللها نتوءات. ولم تستمد كلمة pl-nification معناها من الفعل planifier إلاَّ في زمن متأخر، يرقى إلى القرن السابع عشر، حيث باتت الكلمة تعني مجموع البرامج التي يجري إعدادها على شكل عمليات متتابعة ومتناسقة، بغية الوصول إلى هدف معين.

Elle signifie, alors, projets élaborés comportant une suite ordonnée d'opération destinées à atteindre un but[1].

3 - عند بحثه موضوع العمليات الإدارية، اعتبر F. Fayol أن المرحلة الأولى والأساسية في تلك العمليات تتمثل بالتخطيط[2]؛ فهي النواة الصلبة، والمقياس الحاسم في تحديد صفات الإدارة الجيدة، والحقيقية.

ثانياً: تعريفات التخطيط:

1 - تعددت تعريفات التخطيط، وهي تدور، بمجملها، حول الانتقال مما أنت فيه إلى ما ترغب أن تكون فيه في المستقبل، كما سبقت الإشارة إليه آنفاً.

فقد جرى تعريف التخطيط بأنه «التقرير سلفاً بما يجب عمله لتحقيق

---

(1) Omar Aktouf - op. cit., p. 106.

(2) لم تكن كلمة planijier قد شاع استعمالها بعد، ولذلك استعمل Fayol كلمة Prévoir وPrévoyance.

هدف معين في المستقبل». أو أنه «حصر الموارد والجهود، في ضوء قراءة عقلانية للمستقبل، وتوظيف هذه الموارد والجهود. بما يخدم أهداف المنشأة entreprise، وذلك من خلال رسم السياسات والاستراتيجيات، وتحديد مسار العمل في جميع مجالات عمل المنشأة».

وجرى تعريف التخطيط أيضاً بأنه «مرحلة التفكير في المستقبل، والتنبؤ بالمشكلات، والإمكانيات، والاحتياجات، والاستعداد لتحقيق أهداف محددة».

2 - نستنبط من هذا العرض لبعض التعريفات أنها، جميعاً، تتحدث عن استشراف المستقبل، سواء كان قريباً أو بعيداً، وتقدير الموارد بشرياً كانت، أو مالياً، أو مادياً، ووضع الطرق المؤدية إلى تحقيق الأهداف المرسومة.

ثالثاً: أهمية التخطيط ومزاياه:

أ - اهمية التخطيط:

1 - إن العمل المتفلت من ضوابط التخطيط يصبح ضرباً من العبث، والسير على غير هدى. فليس لدى المنشأة ما تسترشد به لتحديد وجهة عملها، فيضيع الوقت، وتهدر الأموال والموارد، فتعم الفوضى والارتجالية، ويصبح الوصول إلى الهدف بعيد المنال، إن لم يكن مستحيلاً.

2 - وتبرز أهمية التخطيط، أيضاً، في توقعاته للمستقبل، وما قد يحمله من مفاجآت، وتقلبات، حيث أن الأهداف التي يراد الوصول إليها هي، بطبيعة الحال، أهداف مستقبلية، أي أن تحقيقها يتم خلال فترة زمنية محددة، قد تطول وقد تقصر، مما يفرض على رجل الإدارة أن يضع الافتراضات المحتملة لما قد يكون عليه المستقبل، والأخذ بالاعتبار ما يمكن أن يطرأ من مستجدات، عند المباشرة في تنفيذ العمل، وخلال مراحل التنفيذ كاملة.

ب - مزايا التخطيط:

ينطوي التخطيط على الكثير من المزايا، من حيث أنه يساعد على ما يلي:

1 - تحديد الأهداف المراد الوصول إليها، بحيث يمكن توضيحها

للعاملين في المنشأة، بما يجعلهم على دراية بما يقومون به، مما يسهل عمليات التنفيذ الجزئية.

2 - تحديد الإمكانات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذ الأهداف.

3 - التنسيق بين جميع الأعمال، على أسس من التعاون والتكامل، سواء بين الأفراد العاملين في المنشأة، أو بين الدوائر والأقسام، بما يحول دون التعارض، أو التضارب، عند القيام بمهام التنفيذ.

4 - يساعد على تحقيق الرقابة الداخلية والخارجية، باعتباره مرجعاً لقياس مدى التقدم في تنفيذ الأهداف.

5 - كما يساعد على تحقيق الاستثمار الأفضل للموارد المادية والبشرية.

رابعاً: مقومات التخطيط:

تتضمن عملية التخطيط عدداً من المقومات، نعرضها في ما يلي:

أ - الأهداف:

الأهداف هي النتائج التي يتوخى التخطيط تحقيقها في المستقبل؛ وينبغي أن يتوافر فيها عدد من الأمور، هي:

1 - **الوضوح**، مما يساعد على توحيد الجهود لتنفيذ الأهداف، ويساعد إدارة المنشأة لمواكبة الأعمال الجارية، والتنسيق فيما بينها، سواء على صعيد الأفراد أو الأقسام.

2 - **الواقعية**، أي أن يقع الهدف في دائرة الممكن حتى يتيسر الوصول إليه، لا أن يكون أمراً مستحيلاً أو قريباً من الاستحالة. ومما يساعد على ذلك هو توفير الإمكانات المادية والبشرية؛ فبدون ذلك يبقى التخطيط حبراً على ورق. وفضلاً عن ذلك ينبغي أن يكون الهدف معبراً عن حاجات فعلية في داخل المنشأة، وفي خارجها.

3 - **المشروعية**، ويقصد بذلك أمران: أن يكون الهدف ملائماً للقيم والمثل والتقاليد السائدة في المجتمع؛ وأن يكون مراعياً للقوانين والأنظمة التي ترعى نشاط المنشأة.

4 - **القابلية للقياس، بما يتيح للإدارة في المنشأة التأكد من مدى تحقيق الأهداف. وتتعدد وحدات القياس:**

- **فيكون مقياساً زمنياً، لمتابعة التقدم في التنفيذ خلال فترة زمنية معينة.**

- **ويكون مقياساً كمياً**، لتحديد الكميات من السلع والخدمات المنتجة.

- **ويكون مقياساً نوعياً**، لتحديد نوعية الأداء، خلال فترة التنفيذ.

ب - التنبؤ:

التنبؤ هو نشاط ذهني يرتبط بوجود النشاط الإنساني، وهو نتيجة لارتباط النشاط الإنساني بعنصر الوقت. والتنبؤ هو التوقع للمتغيرات التي قد تحدث مستقبلاً، مما يؤثر، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على أداء النشاط.

ومن الأمور التي يجب أن تراعى في التنبؤ هي التالية:

1 - أن يكون دقيقاً قدر الإمكان.

2 - أن يعتمد على إحصاءات ومعلومات حديثة.

3 - أن يكون مفيداً بحيث يمكن استخدامه في حلّ المشكلات.

4 - ألا تفوق تكاليفه الفائدة الاقتصادية المرجوة منه.

ج - السياسات:

المقصود بالسياسات مجموعة المبادئ والقواعد التي تحكم سير العمل، والتي يسترشد بها العاملون في المنشأة، في مستوياتهم المختلفة، عند اتخاذ القرارات، والقيام بالتصرفات المتعلقة بتحقيق الأهداف.

وهناك فرق بين السياسة والهدف؛ فالهدف هو ما نريد تحقيقه أما السياسة فهي المرشد لاختيار الطريق الذي يوصل إلى الهدف، فهي تعبر عن اتجاهات الإدارة في تحديد نوع السلوك المطلوب أثناء أداء الأعمال.

د - الإجراءات:

تتمثل الإجراءات بالخطوات المكتبية، والمراحل التفصيلية التي توضح أسلوب إتمام الأعمال وكيفية تنفيذها، وتحديد المسؤوليات عن هذا التنفيذ، والفترة الزمنية اللازمة لذلك. فالإجراءات هي خط السير لجميع الأعمال التي تتم داخل المنشأة؛ فضلاً عن إجراءات التعيين في الوظائف التي تحتاجها المنشأة للقيام بأعباء المهام المنوطة بها، توصلاً لتحقيق أهدافها المرسومة في الخطط التي تعتمدها.

هـ - تدبير الوسائل والإمكانات:

إن جميع ما جرى بحثه يبقى في دائرة البحث النظري ما دام لم تتوفر مجموعة الوسائل والإمكانات الضرورية واللازمة لترجمة تلك الأهداف إلى شيء ملموس.

وهذا يتطلب الدقة في تحديد الاحتياجات، والواقعية في مراعاة الإمكانات الفعلية، والمتوافرة، ومن ثم تحديد المصدر الذي سوف يستعان به في توفير احتياجات الخطة، سواء كانت احتياجات مادية أو بشرية. هذا، فضلاً عن تقدير الكلفة المالية، والفترة الزمنية التي يتطلبها تنفيذ الخطة.

الفقر الثانية: التخطيط الاستراتيجي:

أولا: مفهوم كلمة استراتيجياً:

1 - يقتضيا الأمر، بداية، تحديد مفهوم كلمة «استراتيجياً»، تمهيداً لتحديد مفهوم عبارة «التخطيط الاستراتيجي».

2 - تعود كلمة «استراتيجيا Stratégie»، في اللغة الفرنسية، إلى بدايات القرن التاسع عشر. وقد اشتقت الكلمة من كلمة strategos وهي مركبة من كلمتين: stratos التي تعني الجيش، وageing وتعني قيادة. فالكلمة داخلة، إذن، في مفردات الفن والعلم العسكري، فهي تعني القيام بعمليات واسعة النطاق، وكانت تعني، في اللغة اليونانية، قادة الجيش، وتطلق أيضاً على فن القيام بتحريك الجيش في مسرح العمليات.

وبالإجمال، فإن العبارة تتعلق بنشاط واسع النطاق، سواء من حيث مداه، أو من حيث أهميته[1].

3 - أما في المفردات الإدارية فإن كلمة Stratégie تعني مجموع المهام التي يتولاها كبار المدراء، ومستشاروهم، في المنشأة، والتي ترمي إلى تحديد التوجهات الكبرى في عمل المنشأة، واتخاذ القرارات بشأنها، وتدبر ما تحتاجه من بنية إدارية، ووسائل لتنفيذ تلك القرارات؛ فهي رؤية للمستقبل، ترفدها، باستمرار، المعطيات المتأتية من الظروف المحيطة بالمنشأة الداخلية والخارجية، على السواء.

ثانياً: تعريفات التخطيط الاستراتيجي:

1 - إن التخطيط، بمعناه التقليدي، هو محاولة التنبؤ بالاتجاهات المستقبلية المؤثرة في المنشأة، وتحديد ما الذي يمكن عمله، استدراكاً لما يمكن أن يحدث في المستقبل.

أما التخطيط الاستراتيجي فهو عملية مستمرة، حيث تجري المقابلة بين الأهداف والنتائج، مما يؤدي إلى اتخاذ القرارات اللازمة لتصحيح الاختلالات الحاصلة، فالتخطيط الاستراتيجي ليس عملاً معزولاً، تجري معاودته خلال فترات دورية. بل إنه عملية تصحيح متواصلة، مما يتطلب الملاحظة الدقيقة لجميع عناصر البيئة المحيطة، والموارد، للتوفيق بين هذه وتلك، ومن ثم للتوفيق بينها جميعاً وبين الأهداف المرسومة للمنشأة.

فأهداف المنشأة لا ينبغي أن تكون جامدة، بل على العكس من ذلك، يجب أن تكون مرنة قابلة لاستيعاب المستجدات الطارئة، والحاصلة داخل المنشأة وخارجها.

2 - نخلص من ذلك إلى القول بأن التخطيط الاستراتيجي هو «ضرب من ضروب اختراق حجب المستقبل، والغوص في عمقه لتحديد شكل المنشأة».

---

(1) O. Aktouf - ibid, p. 107.

الفقرة الثالثة: أنواع التخطيط:

تختلف تقسيمات التخطيط تبعاً لاختلاف القاعدة المعتمدة في التقسيم؛ وسنختار من بينها التقسيمات الحاصلة على مستوى الدولة، وفق أسس المكان والزمان، والإلزام، ودرجة المركزية في التخطيط.

أولاً: من حيث المكان:

1 - يمكن تقسيم التخطيط، على مستوى الدولة، إلى نوعين أساسيين: الأول ويسمى التخطيط الوطني، والثاني ويسمى التخطيط المحلي أو المنطَقي (نسبة إلى مِنطَقة).

2 - كما أن التخطيط الوطني يمكن أن يكون تخطيطاً شاملاً، يتناول مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي، والاجتماعي، والثقافي، والإداري. وهو، بهذه الصفة، تخطيط شامل (جميع صور الأنشطة في المجتمع، وجميع القطاعات) وتخطيط مركزي (يصار إلى إقراره عن طريق السلطات العليا في الدولة)، وتخطيط إلزامي (أي هو تخطيط آمر يقترن بسلطة الإجبار).

ويكون مثل هذا النوع من التخطيط في دولة تستحوذ على الموارد الطبيعية وعلى وسائل الإنتاج، كما في البلدان الاشتراكية (كالاتحاد السوفياتي، سابقاً). أما البلدان ذات الأنظمة الرأسمالية فتعتمد على التخطيط القطاعي.

3 - كذلك، يمكن أن يكون التخطيط محلياً، يأخذ بالاعتبار مناطق محددة من الإقليم الوطني، لتلافي التفاوتات بين المناطق، وهذا ما أشار إليه الدستور اللبناني، في مقدمته التي أضيفت إليه بمقتضى التعديل الدستوري الصادر بتاريخ 1990/9/21 حيث نص على الإنماء المتوازن للمناطق، ثقافياً، واجتماعياً، واقتصادياً؛ واعتبر ذلك ركناً أساسياً من أركان وحدة الدولة، واستقرار النظام.

ثانياً: من حيث الزمان:

ينقسم التخطيط من حيث الزمان إلى:

1 - تخطيط طويل الأمد، وهو يغطي فترة تمتد إلى ما يزيد على

عشر سنوات؛ وغالباً ما يكون هذا النوع من التخطيط عاماً، دون الدخول في التفاصيل. غير أن هذا النوع من التخطيط لم يعد ذا شأن، في الوقت الراهن، لا سيما وأن سرعة التطور باتت طاغية، في جميع المجالات، من تكنولوجية، واقتصادية، وسياسية، واجتماعية، وسواها، مما يجعل ضبط عناصر التخطيط عسيراً، ومما يجعل التخطيط يفتقد إلى المرتكزات الأساسية التي يقوم عليها. فلا شيء ثابتاً يمكن الركون إليه، ولا سيما على المدى الطويل.

وعليه، فإن التخطيط الطويل الأمد يبقى عبارة عن رسم التوجهات الكبرى لسياسة الدولة، لا أكثر.

2 - تخطيط متوسط الأمد، وينبثق هذا التخطيط، في الأصل، من التخطيط الطويل الأمد، ليغطي فترات زمنية أقصر من ذي قبل، وهي تتراوح عادة ما بين ثلاث سنوات إلى سبع سنوات، فيسمى التخطيط، عندئذٍ، باسم الفترة الزمنية، فيقال الخطة الخمسية، مثلاً.

3 - تخطيط قصير الأمد، ويقتصر هذا النوع من التخطيط على معالجة أزمات راهنة وهو لا يمتد إلى أبعد من سنتين، وربما اقتصر على سنة واحدة.

ثالثاً: من حيث الإلزام:

يقسم التخطيط، لهذه الجهة، إلى نوعين:

1 - التخطيط الملزم، وتأخذ به البلدان ذات الأنظمة الاشتراكية، ومن مستلزماته أن تسيطر الدولة على وسائل الإنتاج بما يتيح لها التحكم في اتجاهات العمل بخطوطها الكبرى والأساسية، فالقطاع الخاص ليس سوى قطاع هامشي، غير ذي فعالية في التأثير.

2 - التخطيط الاختياري، وهو لا يعدو أن يكون بمثابة مرشد للقطاعات الخاصة، دون أن يعني ذلك ترك هذه القطاعات تعمل

على هواها، وكيفما تشاء؛ وأن هناك مجالات عديدة للتأثير على خياراتها، وذلك بصورة غير مباشرة، من خلال العديد من الحوافز التشجيعية أو المعوقات، عن طريق الضرائب والرسوم وبعض التسهيلات المختلفة.

رابعاً: من حيث المركزية:

ويقسم التخطيط، لهذه الجهة، إلى نوعين أيضاً:

1 - التخطيط المركزي، وهو عادة يترافق مع التخطيط الملزم.

2 - التخطيط اللامركزي، وهو عادة يترافق مع التخطيط الاختياري.

وذلك للأسباب الواردة آنفاً حول شروط الالتزام والاختيار[1]. مع الإشارة إلى أن هناك تفصيلات عديدة في أنواع التخطيط، وتقسيماته. كتخطيط المدن، وتخطيط الإنماء الريفي، والتخطيط التربوي، وسوى ذلك من تفصيلات لا مجال للتوسع في بحثها؛ هذا، فضلاً عن تخطيط البرامج والأهداف، وما يصار إلى تخطيطه لأول مرة، وما يصار إلى تخطيطه بصورة متكررة.

الفقرة الرابعة: الاعتراضات على التخطيط ومحاذيره:

أولاً: الاعتراضات على التخطيط:

1 - ليس بوسع أحد أن يشكك في أهمية التخطيط، بالنسبة إلى جميع أشكال المنشآت، والتنظيمات، والمؤسسات. فبدون التخطيط فإننا نكون أمام سفينة تفتقد إلى دفة قيادتها. فتضيع في البحر العالي، وتدور على نفسها بلا اتجاه، وتجري بها الرياح إلى لا مكان[2]؛ ومع ذلك، ورغم ذلك المقام العالي الذي يحتله التخطيط في العملية الإدارية، فإنه لم يسلم من الاعتراض والانتقاد. وفي مقدمة

---

(1) د. محمد سعيد عبد الفتاح - محمد فريد الصحن - الإدارة العامة، المبادئ والتطبيق، الدار الجامعية، 1991، ص 241 وما يليها.

(2) Harold Koontz, Cyril O'donnell - Management, principes et méthodes de gastion - Mc Graw-Hill - 1989, p. 162.

المعترضين الكاتبان: Tom Peters وRobert Waterman [1] اللذان اعتبرا أن ثقافة المشروع في الوقت الراهن، أي الفهم الحديث للعملية الإدارية، جعلت التخطيط، كاستراتيجية تعدها القيادة العليا في المشروع، وتعممها للتنفيذ، مسألة قد مرَّ عليها الزمن[2].

2 - يستفاد من ذلك، أن التخطيط، شأنه شأن أية أداة من الأدوات، يمكن أن يكون على غاية من الأهمية والفائدة، كما يمكن أن يكون منزلقاً يؤدي بالمشروع إلى التقهقر، والإفلاس؛ فذلك متوقف على حسن استخدامه. فالتخطيط ليس دواء ناجعاً لكل الأمراض، كما أنه ليس الممر الإجباري، وبالنمط ذاته، لجميع المشروعات على تنوعها واختلافها[3].

ثانياً: محاذير التخطيط:

يصطدم التخطيط، على أهميته، بعدد من العوائق والمحاذير، تجعل منه، أحياناً، سبباً من أسباب الفشل والانهيار. فليس التخطيط عملاً سهلاً، بل هو عملية بالغة التعقيد، تتطلب الكثير من الإمكانيات والمعارف والتقنيات، بحيث أن انتفاءها يجعل المنشأة تنحرف باتجاه مغاير للمطلوب، اذا ما تمَّ رسم تخطيط مغامر لا يأتلف مع الواقع والحقيقة. ونشير إلى بعض هذه العوائق والمحاذير:

1 - صعوبة الاستحصال على معلومات دقيقة وصحيحة، وهذا ما

---

(1) اشترك هذان الكاتبان في كتابة مؤلف مشترك بعنوان Search of excellence، ونشراه عام 1983؛ وكان من أكثر المؤلفات الإدارية مبيعاً في العالم، فقد بيع من طبعته الأولى، باللغة الإنكليزية، ما يزيد على خمسة ملايين نسخة. وقد عمل هذان الكاتبان بصفة خبيرين في Mckinsey & Company، وهي أكبر هيئة للاستشارات في العالم؛ وقد بلغ عدد زبائنها ثلاثة وتسعين مشروعاً من أصل المئة مشروع الأكبر في العالم. ويعمل لديها ما يزيد على ثمانية آلاف خبير، من مئة وسبع عشرة جنسية، كان من بينهم R. Waterman, T. Peters.

(2) O. Aktouf, op. cit., p. 105.

(3) Ibid.

يجعل استشراف المستقبل غير متيسر. فكما في علم المنطق فإن الخطأ في صياغة المقدمات يؤدي إلى خطأ في النتيجة، كذلك هو الأمر في مسألة بناء خطة مستقبلية استناداً إلى معطيات غير صحيحة.

2 - يضاف إلى ذلك السرعة الكبيرة في تغيير المعطيات المتوافرة. فالعالم اليوم، كما هو البحر الهائج، مضطرب لا يستقر على قرار، يجنح بالبواخر العملاقة أحياناً فكيف بالسفن المتوسطة الحجم والقوارب الصغيرة. فأي انعطاف حاد في مسار الأحداث يطيح بآلاف المنشآت، ويدفع بها إلى الأقفال والإفلاس.

3 - قد تطول لائحة هذه العوائق والمحاذير، فمن ذلك على سبيل التعداد، لا أكثر، التقلبات السياسية، وصعوبة تحديد الأولويات، والتوفيق بين الأهداف البعيدة والأهداف القريبة، وتوفير الإمكانات المطلوبة في الأوقات المحددة، وسوى ذلك الكثير من المسائل والتعقيدات.

الفقرة الخامسة: نظرة حول التخطيط في لبنان:

نقتصر، في هذه الفقرة، على التخطيط الذي تتولاه الدولة، بما تتمتع به من سلطة عامة في المجتمع لرسم اتجاهاته العامة في مختلف الميادين والقطاعات.

1 - نشير، بداية، إلى أن التجربة اللبنانية ليست غنية في هذا المجال بالنظر إلى عوامل عديدة، فقد أقرَّ لبنان خطة هي الخطة الخمسية للسنوات 1965 - 1969 التي وضعتها وزارة التصميم في حينه، وشملت العديد من الأنشطة، كتوفير مياه الشرب، ومسح الأراضي، والطاقة الكهربائية، وتحسين مجاري الأنهار، والمواصلات، والزراعة، والصناعة، والسياحة، ... وغير ذلك من أنشطة. ثم أقرت خطة ثانية وأخيرة هي الخطة السداسية للسنوات 1973 - 1977 التي جاءت أقل شمولاً من الخطة الأولى، حيث تضمنت حوافز تشجيعية لبعض القطاعات.

2 - بعد ثلاث سنوات من إعلان استقلال لبنان، بادرت الحكومة اللبنانية إلى التعاقد مع مكتب السيد ألكسندر جب لإجراء دراسة شاملة حول إمكانات لبنان الاقتصادية، والموارد الطبيعية المتوافرة.

ثم، بعد ذلك، صدر المرسوم الاشتراعي رقم 32 عام 1953 الذي تمَّ بموجبه إنشاء مجلس التصميم والإنماء الاقتصادي. ثم ما لبثت الدولة أن أنشأت وزارة التصميم العام بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 2 تاريخ 1954/11/30 ثم ألغيت هذه الوزارة بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 5 تاريخ 1977/1/31 الذي أنشئ بموجبه مجلس الإنماء والإعمار.

وترتفع الأصوات اليوم للمطالبة بإعادة وزارة التصميم العام (والتي يمكن أن يصار إلى تعديل تسميتها، إذا ما أقرَّ ذلك).

البند الثاني

التنظيم L'organisation

الفقرة الأولى: مفهوم التنظيم وتعريفاته:

أولاً: مفهوم التنظيم:

1 - التنظيم هو ثاني وظائف العمليات الإدارية التي حددها المفكر الفرنسي H. Fayol، وهو العملية التي تشمل تحديد الهيكل التنظيمي للمنشأة أو المؤسسة أو الإدارة، وكذلك تحديد الأنشطة، وأوجه العمل اللازم لتحقيق الأهداف المرسومة.

2 - وعليه، فإن التنظيم الإداري يشمل الجانب الهيكلي للعلاقات في منشأة، أو مؤسسة، أو منظمة، أو إدارة. ولذا، فقد احتلَّ التنظيم مكانة خاصة، واهتماماً شديداً، من الباحثين في علم الإدارة، لأن التنظيم يقوم بدور هام وحيوي في حياة الأفراد والمنظمات.

ثانياً: تعريفات التنظيم:

1 - جرى تعريف التنظيم بأنه الوسيلة التي بواسطتها يتم إنجاز الخطة، بتحقيق أهدافها الموضوعة لها. فهو من ضرورات الخطة لترتيب الجهود البشرية بما يتلاءم مع المطلوب لتحقيق الغايات المحددة.

2 - وجرى تعريفه، بشكل أكثر تفصيلاً، فقيل بأن التنظيم هو التوزيع المناسب للأفراد والواجبات، وتحديد الاختصاصات، وتوضيح السلطات والمسؤوليات، داخل منظمة ما، من أجل تحقيق هدف منشود.

3 - كما عرَّف التنظيم المفكر الأميركي Marshall Dimock بأنه «التجميع المنطقي للأجزاء المترابطة، لتكوين كلٍ موحدٍ، تُمارَسُ من خلاله السلطة، والتنسيق، والرقابة، لتحقيق غايةٍ محددة».

الفقرة الثانية: فوائد التنظيم ومزاياه:

يتمتع التنظيم، بصورة عامة، ومن حيث المبدأ، بعدد من المزايا نلخصها، في ما يلي:

1 - يعتبر التنظيم وسيلة مثلى لتحقيق نوع من الانسجام والتوافق، في تنفيذ الأعمال، بعيداً عن الإزدواجية والتضارب في الصلاحيات والمهام.

2 - يساعد التنظيم على تحقيق الاستفادة القصوى من قدرات الأفراد وإمكاناتهم، حيث يتم توزيع المهام بينهم على أساس التخصص في نوع معين من الأعمال، مما يساعد على اكتسابهم الخبرة في أداء المهام، فتتسع معارفهم، وتزيد إنتاجيتهم.

3 - يساعد التنظيم على التحديد الدقيق للعلاقات بين مختلف وحدات المنظمة وأقسامها وبين الأفراد فيما بينهم.

4 - يساعد التنظيم على تحديد مسار نقل المعلومات، وتعميم القرارات، والتعليمات.

5 - يساعد التنظيم على تضافر الجهود وتوحيدها بين الأفراد، في مختلف أقسام المنظمة بما يجعلهم كفريق واحد.

الفقرة الثالثة: تقسيمات التنظيم:

تختلف تقسيمات التنظيم باختلاف المعايير المعتمدة، كاعتماد معيار الهدف من المنظمة (أو المنشأة أو الإدارة)، أو معيار المستفيدين منها، أو المعيار الجغرافي (أو الإقليمي).

ولتوضيح هذه المسألة، سنعمد إلى اختيار الجهاز الإداري الرئيسي في الدولة كنموذج لتطبيق هذه التقسيمات على أسس المعايير المذكورة.

أولاً: معيار الهدف:

لقد تمَّ إنشاء الجهاز الإداري الرئيسي للدولة استناداً إلى هذا المعيار في الجزء الأكبر منه، فمن أجل حماية كيان الدولة من «الاعتداءات الخارجية،

والدفاع عن حدودها، ومؤازرة مختلف القوى لضمان استقرار المجتمع، كان إنشاء وزراء الدفاع الوطني. ومن أجل رعاية القطاع الزراعي وحماية الثروة الحرجية والحيوانية وسواها، كان إنشاء وزارة الزراعة. ومن أجل توفير الموارد الأساسية للدولة وتنظيم شؤون الجباية والإنفاق، فضلاً عن أمور اقتصادية ومالية واجتماعية أخرى، كان إنشاء وزارة المالية.. وهكذا بالنسبة إلى مختلف وزارات الدولة.

ثانياً: معيار المستفيدين من المنظمة:

لم يقتصر إنشاء التنظيمات الإدارية (الوزارات، في هذا المجال) على اعتماد معيار الهدف من هذه التنظيمات، وإنما تمَّ اعتماد معيار آخر، هو معيار المستفيدين من هذه التنظيمات. فمن أجل الاهتمام بشؤون العمل والعمال كان إنشاء وزارة العمل. ومن أجل الاهتمام بشؤون الشباب والرياضة كان إنشاء وزارة بهذا الاسم.

ويلاحظ ان هذه التقسيمات استناداً إلى معيار المستفيدين من التنظيمات المنشأة ليست بعيدة كل البعد عن التقسيمات المستندة إلى الهدف من التنظيمات فهي قريبة الشبه بها، دون أن تصل إلى حدّ التطابق الكلي معها.

ثالثاً: المعيار الجغرافي:

وبالاستناد إلى هذا المعيار تمَّ استحداث وحدات إدارية في المناطق والأقاليم تبعاً للتقسيم الإداري للأقليم الوطني. وعلى هذا الأساس تمَّ إنشاء وحدات إدارية لمختلف الوزارات (وليس لجميعها) في المحافظات والأقضية (في لبنان).

الفقرة الرابعة: مبادئ التنظيم:

تقوم عملية التنظيم على عدد من المبادئ، أهمها:

1 - **مبدأ وحدة القيادة:** من المعروف أن الجهاز الإداري التنفيذي في الدولة هو متعدد المهام، ومتنوع الاختصاصات والأهداف، وشديد الاختلاف في الأحجام والهيكليات؛ وكذلك هو الأمر بالنسبة إلى المشروعات الخاصة الضخمة، كالشركات العملاقة عابرة الدول والقارات.

ففي مثل هذه الحالة، لا بدَّ من وحدة القيادة التي ينبغي أن تخضع لها الأجهزة الإدارية المختلفة، على تعددها، وتنوعها، لتعمل على تحقيق الأهداف العامة المرسومة؛ وتتمثل هذه القيادة (في لبنان) بمجلس الوزراء، وتتمثل في شركات القطاع الخاص، بمجالس الإدارة.

فمجلس الوزراء، في لبنان، هو الذي يتولى وضع السياسة العامة للدولة، في جميع المجالات، ويشرف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات، ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية، بلا استثناء؛ وذلك وفقاً لما تنص عليه المادة 65 من الدستور اللبناني.

وكذلك هو الأمر بالنسبة إلى مجالس الإدارة في شركات القطاع الخاص فهي التي ترسم السياسة العامة للشركة، وتشرف على تطبيقها.

2 - **مبدأ وحدة الرئاسة**: والمقصود بذلك إيلاء سلطة إصدار القرارات والتعليمات إلى مصدر واحد، بحيث لا يخضع المرؤوس إلاَّ لرئيس واحد مباشر، يتلقى منه التوجيهات والتعليمات، ويتبلغ منه القرارات المعدة للتنفيذ.

فلو تعددت مراكز إصدار القرارات والتعليمات والأوامر التي تبلغ لمرؤوس واحد، لوقع التناقض بينها، في بعض الأحيان، ولما تطابقت، في الغالب، من حيث بنودها وأحكامها. وهذا ما يؤدي إلى الفوضى والاضطراب في العمل.

3 - **مبدأ التسلسل الإداري**: وهو مبدأ متفرع عن مبدأ وحدة الرئاسة. فمراعاة مبدأ وحدة الرئاسة يتطلب الالتزام بما يتفرع عنه. وهو مبدأ التسلسل الإداري. فالرئيس يصدر أوامره وتعليماته إلى مرؤوسيه المباشرين، فلا يتعداهم إلى من هم دونهم، متخطياً بذلك الرئيس الوسيط بينه وبينهم. مما يؤدي إلى أيضاً إلى الاضطراب في العمل.

وإذا اقتضت الضرورةُ الاتصالَ بالمستويات الدنيا، من السلَّم الإداري، فيجب أن يتم ذلك، عن طريق المستويات الوسيطة في التسلسل الإداري. ومن هنا نرى أن الرئاسة تتمثل بشخص فرد، على خلاف ما هي عليه القيادة التي تتمثل بمجلس أو هيئة جماعية.

4 - مبدأ التدرج في تحديد الصلاحيات والمسؤوليات: ويقضي هذا المبدأ بأن يتم ترتيب الصلاحيات الإدارية، وتوزيعها، من أعلى إلى أسفل، على الهرم الإداري الذي تتألف منه المنظمة أو الإدارة؛ فتتدرج هذه الصلاحيات والمسؤوليات صعوداً مع تدرج الهرم الإداري إلى الأعلى، وبالتالي، فهي تتناسب طرداً مع المكان الذي يحتله الموظف كلما ارتقى صعوداً باتجاه قمة الهرم.

5 - مبدأ التناسب بين الصلاحيات والمسؤوليات: لا يكفي أن يصار إلى تحديد الصلاحيات والمسؤوليات، على النحو المبين آنفاً، وإنما يجب أن يستكمل ذلك بمراعاة مبدأ التناسب والمواءمة بين الصلاحيات والمسؤوليات. فإذا كان صحيحاً القول بأن لا صلاحية بدون مسؤولية، فإنه من الصحيح أيضاً أن لا مسؤولية بدون صلاحية.

6 - هناك مبدأ تفويض السلطة وسنعمد إلى بحثه في فقرة مستقلة نظراً لتشعب المسائل المتعلقة به.

الفقرة الخامسة: مبدأ تفويض السلطة[1]:

أولاً: مفهوم التفويض وأهميته:

1 - تفويض السلطة هو نقل الرئيس الإداري بعض اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليمارسوها دون الرجوع إليه. وفي الغالب، يلجأ الرئيس الإداري إلى مثل هذا التدبير ليتخفف من بعض أعماله الإدارية الروتينية التي تستغرق الجزء الأكبر من وقته، وذلك لكي يتفرغ لمباشرة اختصاصاته الهامة.

2 - إن تفويض السلطة هو تعديل في الاختصاصات التي حددها القانون في الإدارة العامة، ولذلك فإنها تحتاج إلى نص قانوني يجيزها.

3 - إن بعض الاختصاصات غير قابلة للتفويض، وذلك بحظر قانوني. فالصلاحيات الدستورية للوزير (في لبنان) مثلاً، غير قابلة للتفويض.

---

(1) سيصار إلى معاودة بحث التفويض في القسم الثاني من هذا الكتاب ولكن بصورة مختلفة بعض الشيء.

ثانياً: شروط التفويض:

يخضع التفويض لعدد من الشروط، نفصلها في ما يلي:

الشرط الأول: لا تفويض بدون إجازة قانونية:

إن الإجازة القانونية لإجراء التفويض مردها إلى أن التفويض يعدل في الصلاحيات المحددة في القانون. فليس لإرادة فردية أن تعدل في ما نص عليه القانون، هذا في الادارة العامة.

الشرط الثاني: التفويض لا يكون إلاً جزئياً:

إذا كان القانون قد أجاز للرئيس الإداري أن يتخفف من بعض اختصاصاته فإن ذلك لا يعني أن يتنازل كلياً عن جميع تلك الاختصاصات. فأي معنى - عندئذٍ - لوجوده بلا أي عمل في مركزه الوظيفي؟.

الشرط الثالث: لا تفويض على التفويض:

ومؤدى هذا الشرط أنه لا يجوز لمن جرى تفويضه ببعض الاختصاصات أن يعمد إلى تفويضها تالياً إلى أحد مرؤوسيه. فهذه الاختصاصات التي فوّضت إليه ليست من سلطاته الأصلية حتى يتصرف بها كيفما يشاء بعد ذلك.

الشرط الرابع: التفويض لا يكون إلاً من أعلى إلى أسفل:

وهذا شرط بديهي، فليس لمن هو في درجة أدنى من رئيسه أن يفوض بعض اختصاصاته إليه، فكأنه بذلك يُنزله من الدرجة الوظيفية التي هو فيها إلى درجة وظيفية أدنى. أما في الحالة الاساسية في التفويض فإن المفوَّض إليه يمارس بعض اختصاصات الوظيفة التي تعلوه، وليس في ذلك حيف أو إجحاف يلحق به.

الشرط الخامس: التفويض يجب أن يكون واضحاً وصريحاً:

وهذا يعني أنه من غير المقبول أن يكون التفويض ضمنياً، كما أنه من غير المقبول أن يكون غامضاً وغير محدد.

الشرط السادس: حق الرئيس في تعديل الاختصاصات المفوَّضة أو استردادها:

وهذا شرط بديهي أيضاً، فالتفويض لا يعني التخلي النهائي عن بعض الاختصاصات وإنما يستطيع الرئيس أن يعدِّل في نطاق التفويض زيادة أو نقصاناً، كما يستطيع استرداده، وفقاً لمقتضى الحال[1].

ثالثاً: أنواع التفويض:

يقتضي التمييز، أخيراً، بين نوعين من التفويض:

1 - تفويض التوقيع:

وهو يعني تخويل المرؤوس التوقيع نيابة عن رئيسه الذي يبقى بكامل صلاحياته؛ فمثل هذا النوع من التفويض يتم باسم الرئيس، ودائماً على مسؤوليته.

وهذا النوع من التفويض يزول حكماً، بمجرد زوال صفة الرئيس المفوِّض، أو المرؤوس المفوَّض إليه؛ ذلك أن تفويض التوقيع يعطى بالنظر إلى شخص كل منهما.

2 - تفويض الصلاحية:

وهو يعني تخلي الرئيس عن بعض صلاحياته، لصالح مرؤوس يشغل مركزاً معيناً، وذلك بصورة مجردة، وبصرف النظر عن الرئيس الذي يجرده التفويض من كامل الصلاحيات الواردة في نص التفويض، طالما بقي هذا التفويض قائماً. ولا تزول مفاعيل التفويض إلاَّ بالرجوع عنه صراحة، وبإصدار نص معاكس لنص التفويض[2].

رابعاً: مزايا التفويض:

1 - لتفويض الاختصاصات بنوعيه، تفويض التوقيع وتفويض الصلاحية، مزايا عديدة نذكر أهمها:

---

(1) الدكتور عبد الغني بسيوني عبدالله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية، 1993، ص 259 وما يليها.

(2) يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية 1998، ص 314، 315.

1ً - يخفف من أعباء الرئيس فيتفرغ للأعمال ذات الطابع العام والقيادي.

2ً - يعتبر التفويض فرصة لأعداد المرؤوسين لتسلم مراكز قيادية، باكتسابهم الخبرة اللازمة.

3ً - يعبر عن ثقة الرئيس بالمرؤوس، ويرفع من معنوياته.

4ً - يساعد التفويض على خلق مناخات المشاركة في اتخاذ القرارات.

2 - ولكن من شروط نجاح التفويض:

1ً - أن يحسن الرئيس اختيار المرؤوس الذي يريد تفويضه بعض اختصاصاته.

2ً - أن يتابع الرئيس نتائج الأعمال الحاصلة بمقتضى التفويض، ولاسيما في الفترة الأولى من مباشرة العمل بمقتضى التفويض، للتأكد من سلامة العمل، وإعطاء الإرشادات الضرورية ريثما يتمكن المرؤوس من مباشرة الأعمال بمفرده، وبدون رقابة مفرطة.

خامساً: أشكال أخرى من التفويض:

نص القانون في لبنان (بالمعنى الشامل للعبارة، بما يعني النص القانوني والنصوص التنظيمية) على أشكال أخرى من التفويض، نوجزها في ما يلي:

1 - **الإنابة**، وهي الحالة التي نصت عليها المادة 34 من المرسوم رقم 2894 تاريخ 1959/12/16[1]: «في حال غياب المدير أو رئيس الوحدة، ينوب عنه، في كل ما ليس له صفة تقريرية من أعماله، أو صفة شخصية أناطها به القانون، مرؤوسه الأعلى رتبة، وذلك بعد موافقة الرئيس المباشر للموظف الغائب».

---

(1) المرسوم رقم 2894 تاريخ 1959/12/16 وهو يتعلق بتحديد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12 (تنظيم الإدارات العامة).

وهذا يتطلب توافر الشروط التالية:

أ - المقصود بالغياب هنا هو أي غياب، على إطلاقه، لأي سبب كان، إلاَّ إذا كان غياباً لأسباب محددة، قد عالج القانون نتائج حصوله كالغياب في إجازة إدارية.

ب - المقصود بالرتبة، في سياق النص، هو الفئة والرتبة، فمن كان أعلى فئة من المرؤوسين ناب عن رئيسه الغائب. ومن كان أعلى رتبة في الفئة نفسها ناب عن رئيسه الغائب، وإذا كان المرؤوسون في الفئة نفسها، أو تساووا في الرتبة، ناب عن الرئيس الغائب الأعلى درجة منهم، وإذا تساووا في ذلك ناب من كان الأقدم من غيره في الدرجة نفسها.

ج - إذا توافر الشرطان المذكوران آنفاً، تعلق الإنابة على موافقة الرئيس المباشر للموظف الغائب. فإذا كان الموظف رئيس دائرة اقتضت الإنابة موافقة المدير أو رئيس المصلحة التابع له، وإذا كان مديراً أو رئيس مصلحة اقتضت الإنابة موافقة المدير العام. وإذا كان مديراً عاماً، اقتضى الأمر موافقة الوزير.

أما بالنسبة إلى الوزير فالأمر مختلف، حيث أن الوزير له صفتان: إدارية وسياسية؛ وعليه فإنه يصدر، في المعتاد، مرسوم يحدد الوزراء الذين يمارسون مهام زملائهم من الوزراء أثناء غيابهم.

د - الإنابة ليست عامة أو شاملة، وإنما هي محصورة بالأعمال التي ليست لها صفة تقريرية، أو صفة شخصية أناطها القانون بالموظف الغائب.

وقد أثار هذا النص إشكالات في التطبيق حول طبيعة الأعمال التي ليست لها صفة تقريرية، والأعمال التي ليست لها صفة شخصية. وقد اعتبر مجلس الخدمة المدنية، في رأي سابق (عام 1965)، إن الأعمال التي تدخل في نطاق ممارسة الإنابة هي الأعمال العادية التي تدخل في طلب المهام الإدارية اليومية الدائمة، والتي ترمي، في النهاية، لتأمين سير المرفق العام، بما

في ذلك الأعمال التي تقتضيها ظروف استثنائية عاجلة، بصرف النظر عن كونها تقريرية أو غير تقريرية. فالمسألة، عندئذ، تطرح مسألة استمرارية المرفق العام، وهي من المبادئ العامة التي ترجح على غيرها، بصرف النظر عن التوصيف القانوني للأعمال، ما بين تقريرية وغير تقريرية.

أما بالنسبة إلى الأعمال التي لها صفة شخصية، فهي الأعمال التي أوكلت إلى الموظف بمقتضى قرارات خاصة للقيام بمهام محددة، تخرج، في المعتاد، عن دائرة المهام الوظيفية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة. من ذلك، مثلاً، انتداب موظف لمتابعة دورة تدريبية في الخارج. ثم أحيل هذا الموظف على التقاعد، فلا يحق، في هذه الحالة، لمن ناب منابه أن يتابع الدورة التدريبية، بصفته يشغل وظيفته بالإنابة.

هـ - إن الإنابة هي وضع قانوني مجرد، فهي لا تخضع لاختيار الموظف الغائب، وإرادته، على غرار ما هو عليه الحال، في التفويض.

الفقرة السادسة: التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي:

أولاً: التنظيم الرسمي:

1 - يحدد التنظيم الرسمي الهدف العام للمنشأة، أو المنظمة، أو الإدارة؛ كما يحدد الواجبات الوظيفية لكل موظف أو عامل.

2 - يرتبط العاملون في المنشأة، أو المنظمة، أو الإدارة، بعلاقات نظامية فيما بينهم، وفقاً للهيكل التنظيمي المعتمد، وللصلاحيات والمهام المنوطة بهم.

3 - إن الاتصالات داخل التنظيم الرسمي تجري ضمن قنوات محددة، وبتراتيبة دقيقة مجردة، بمعزل عن الأشخاص، ومواقعهم الخاصة.

ثانياً: التنظيم غير الرسمي:

1 - يوجد في كل تنظيم رسمي مكان للتنظيم غير الرسمي، فهو

حقيقة واقعة، في جميع المنشآت والتنظيمات، والإدارات، ولكن بإشكال مختلفة. وفي هذا الجانب نجد أن العلاقات بين الأفراد العاملين في المنشأة، أو المنظمة، والإدارة تلبي حاجات نفسية، وتستجيب لتطلعات شخصية، بمعزل عن طبيعة العلاقة الرسمية بين هؤلاء الأفراد.

2 - لذلك تقوم العلاقات في التنظيم غير الرسمي على ارتباطات اجتماعية، وخاصة.

3 - إن الاتصالات في التنظيم غير الرسمي لا تتبع القنوات الرسمية وإنما تبتدع لنفسها قنواتها الخاصة بمعزل عن التسلسل الهرمي. وهذا النوع من الاتصالات هو بمثابة تعويض عن عوائق الاتصالات في القنوات الرسمية. فهي تقفز فوق الحواجز من أي نوع كان، لتعبر عن رغبة خاصة للتعاون في إطار غير رسمي.

4 - إن التنظيم غير الرسمي لا يشكل ظاهرة سيئة بالمطلق، أو ظاهرة حسنة بالمطلق، فقد يكون هذه أو تلك، أو مزاجاً بينهما بدرجات متفاوتة، بحسب الأوضاع والظروف.

البند الثالث

القيادة Leadership - la direction

الفقرة الأولى: مفهوم القيادة وتعريفاتها:

أولاً: مفهوم القيادة:

1 - القيادة - والمقصود هنا هو القيادة الإدارية - هي المحرك الذي يدير أجهزة المنشأة، أو المنظمة، أو الإدارة.. نحو تحقيق الأهداف المرسومة لها. إنها قيادة السفينة في البحر العالي لإيصالها إلى المرفأ الأمين، وهي قيادة الطائرة في أجواء الفضاء للهبوط بها، بأمان، على مدارج المطار.

2 - غير أن القيادة الإدارية هي أوسع مدى من قيادة السفينة، أو الطائرة؛ بل هي قيادة من طبيعة مختلفة بجوهرها، فربان السفينة وقائد الطائرة لا علاقة لهما بالركاب، ولا تواصل معهم. فهما لا يعرفان الركاب، والركاب لا يعرفونهما، بل إن مجموع الركاب لا يشكلون تنظيماً، فلقاؤهم على ظهر السفينة أو على متن الطائرة لقاء عابر، لا يلتقون على هدف، ولا تجمعهم خطة. وعندما ترسو بهم السفينة. أو تهبط بهم الطائرة يتفرقون، كلٌّ في سبيله.

أما في المنشأة، أو المنظمة، فالأمر مختلف، ولذلك اعتبرت القيادة الإدارية هي القدرة على التأثير، والمهارة في تحفيز الأفراد العاملين في المنشأة، أو المنظمة لإنجاز المهام للمنشأة ككل، ولكل واحد منهم، كأفراد.

3 - إن القيادة الإدارية هي زِمامُ الأمور، وقطب الرحى في المنشأة:

- فهي حلقة الوصل بين الخطط المرسومة والتصورات المستقبلية للمنشأة وبين العاملين فيها.

- وهي تعمل على توحيد الجهود والتنسيق بينها، لتحقيق الأهداف الموضوعة.
- وهـي التـي تتصدى للمشكلات التـي تطـرأ، فتتفحص أسبابها، ومنشأها وتعالجها، وتضع الحلول لها.
- وهي التي تتصدى للنزاعات في داخل المنشأة، فتديرها بما يحفظ سلامة المنشأة، ولا يعيق عملها.
- وهـي التـي تنمي كفـاءات الأفـراد، وتـدربهـم، وترعاهم، وتستفز المقـدرات الكـامنـة فيهـم، ليوظفوها فـي صالح المنشأة، بما يشعرهم بأن ذلك في صالحهم أيضاً.

ثانياً: تعريف القيادة:

بالنظر إلى الموقع الهام الذي تحتله القيادة في العملية الإدارية، فقد جرى تعريفها بصورة مفصلة، فاعتبروا بأنها قيادة مجموعة من الأفراد، بما يواجه وينمي العمل الفردي لكلٍ منهم، والعمل المشترك بينهم، من خلال تنمية روح الجماعة، وروح التعاون لديهم، وبينهم وبين المنشأة، أو المنظمة، وإيجاد درجة كافية من العطاء لديهم، وإيجاد جو عمل ملائم، تسوده الإيجابية، والثقة، والاحترام المتبادل.. كل ذلك لتحقيق أهداف المنشأة، أو المنظمة. ولا يتأتى هذا من فراغ، بل من صفات وسلوكيات، وتوافر شروط، نعرض لها في ما يلي من البحث.

الفقرة الثانية: خصائص القائد الإداري:

حظي موضـوع القـيادة الإداريـة، وبـالتـالي موضـوع خصائص القائد الإداري، باهتمام بالغ من قبل المفكرين الإداريين، والباحثين في علم الإدارة، وذلك بالنظر إلى أهميته، إزاء جميع أشكال العمل الجماعي، وللتدليل على ذلك يكفي أن نشير إلى ان الكاتب الأميركي R.M. Stogdill قد راجع ما يقرب من ثلاثة آلاف كتاب ومقالة بحث حول الموضوع حتى تسير له إتمام دراسته حول الموضوع، حيث ألّف كتاباً بعنوان Handbook of Leadership، صدر في نيويورك عام 1974[1].

(1) H. Koontz... op. cit., p. 493.

وقد تمَّ حصر هذه الأبحاث في عدد من النظريات، يمكن إيجازها تحت العناوين التالية:

أولاً: النظرية المتعلقة بالمواصفات الذاتية للقائد أو نظرية «الرجل العظيم» أو «الرجل الكبير» le grand homme:

تنطلق هذه النظرية من مقولة أن الرجل القائد، أو «الرجل الكبير» أو خلاف ذلك من أوصاف مماثلة كالقائد الملهم، والقائد الأوحد وسواها، إنما هو يولد كذلك فهو قائد بالولادة، ولم يكتسب أوصاف القيادة اكتساباً.

وقد وصلت إلينا هذه النظرية مما كان يقوله القدماء من اليونان والروم. وقد تمَّ الاستناد إلى مقولاتهم حول الموضوع، وانصرف الدارسون لتحديد المواصفات الجسدية، والذهنية، والشخصية التي يتحلى بها القائد. ثم أنهم ذهبوا بعيداً في تحديد هذه المواصفات في أدق تفاصيلها، ففي الخصائص الفيزيائية ذكروا طول قامته، وملامح الوقار على وجهه، وفي الخصائص الذهنية، ذكروا ذكاءه الحاد، ونفاذ بصيرته، وسرعة بديهته، وفي الخصائص الشخصية ذكروا حيويته، وثقته بنفسه.. وسوى ذلك من اوصاف ونعوت واقعية.. أو مُتَخَيلة.

ثانياً: النظرية التي تستند إلى الأوضاع والظروف المحيطة بالقائد l'approche situationnelle:

لم تصمد النظرية السابقة أمام المقاربة الواقعية للموضوع، فليس صحيحاً أن القائد يولد قائداً، وما أن يتسنى له تسلم زمام الأمور حتى تضفى عليه صفات ليست فيه، تقرباً منه، واسترضاء له.

فالقادة هم نتاج ظروف وأوضاع محددة. وقد استدل أصحاب هذه النظرية بالظروف والأوضاع التي أنتجت قيادة أدولف هتلر في ألمانيا، وبنيتو موسوليني في إيطاليا، وماو تسي توتغ في الصين.

ويقر أصحاب هذه النظرية بأن هناك تفاعلاً بين الجماعة وقائدها. فالجماعة تميل إلى تسليم قيادها إلى من تعتقد فيه (صواباً أو خطاً) أنه يحقق أمانيها الشخصية. والقائد هو الذي يستشعر هذه الأمنيات لدى الجماعة. ويغذي الاعتقاد لديها بأنه يسعى إلى تحقيق تلك الأماني.

وهنا تختلف الأمور باختلاف الأوضاع والظروف، فليست هناك مواصفات عامة تنطبق على جميع القادة وفي جميع الظروف. وهكذا يختلف القائد العسكري عن القائد الإداري، والقائد الإداري عن القائد السياسي، والقائد السياسي عن القائد الاقتصادي وهكذا.. ثم أن المواصفات المطلوبة في القائد نفسه تختلف باختلاف الظروف فالقائد العسكري في أثناء إدارة المعارك في الميدان هو غيره في أوقات السلم. وكذلك الأمر بالنسبة إلى القائد الإداري، وغيره من القادة.

ثالثاً: النظرية التي توفق بين مقولات النظريتين السابقتين:

يعتقد أنصار هذه النظرية - ومن بينهم البروفسور في جامعة Illinois الأستاذ F.E. Fiedler ومعاونوه - أن القائد الحقيقي هو الذي يستطيع بكفاءاته الشخصية والذاتية أن يستوعب مقتضيات الظروف والأوضاع، وأن يعقد صلات وثيقة مع أفراد الجماعة التي يتولى قيادتها، ويتفاعل معهم؛ فتتكامل صفاته مع إفرازات الواقع الاجتماعي لينتج قيادة حكيمة وناجحة.

رابعاً: المواصفات العامة للقائد:

يمكن إجمال بعض المواصفات العامة للقائد، بمعزل عن التفصيلات التي تناولتها مختلف النظريات حول الموضوع، وأهمها ما يلي:

1 - الصفات القيادية العامة:

- **القدرة على تحفيز الآخرين**، فالقائد يجب أن يكون ملهِماً لتابعيه، من خلال تشجيعهم على بذل المزيد من النشاط في أعمالهم.
- **القدرة على الاتصال والتواصل**، فقدرة القائد على نقل أفكاره بكفاءة ووضوح وبالسرعة اللازمة، تدفع بعجلة العمل لأن تسير بالكفاءة المطلوبة، ويتأتى للقائد ذلك إذا كان يتمتع بالذكاء، والقدرة المنطقية على التوضيح.
- **القدرة على الإقناع**، إن وضوح الرؤية لدى القائد يجب أن تستكمل بالقدرة على الإقناع؛ إذ لا يكفي أن تكون الأمور واضحة لديه،

وإنما ينبغي أن يكون قادراً على إقناع الآخرين بها، دون أن يصل به الأمر إلى طمس جانب التفكير المستقل لدى العاملين معه.

- **امتلاك الجرأة والشجاعة**، فهناك الكثير من الظروف والأوضاع التي تتطلب، بالإضافة إلى ما ذكر، أن يكون القائد جريئاً في اتخاذ المواقف دون تردد أو ارتباك. فلا يخشى من تحمل المسؤولية، بل عليه اتخاذ القرارات في الأوقات المناسبة بدلاً من ترك الأمور تجري على رَسْلِها.

- **القدرة على الإبداع**، فالقائد الناجح، حقيقة، هو الذي يواجه الظروف الاستثنائية الطارئة بابتداع الحلول لها. فالأمور لا تجري، باستمرار، على النسق العادي المألوف، بل غالباً ما تستجد ظروف لم تكن بالحسبان، فعلى القائد أن يكون مبدعاً في مواجهتها.

- **تنمية الكفاءة لدى الاخرين**، فالقائد الناجح ليس هو الذي يسعى إلى التطوير والنمو الذاتي، وإنما هو الذي يعمل، إلى جانب ذلك، على تنمية القدرات لدى العاملين معه؛ مما يساعده على الارتقاء بالمنشأة، أو المنظمة التي يتولى قيادتها إلى مستويات أعلى، وأرفع.

2 - الصفات الشخصية:

- السمعة الطيبة والأخلاق الحسنة.
- الهدوء والاتزان.
- القوة البدنية وسلامة الصحة.
- المرونة وسعة الافق.
- المظهر الحسن.
- احترام النفس واحترام الآخرين.
- الإيجابية في العمل...

الفقرة الثالثة: مهام القائد الإداري:

أولاً: المهام الرسمية:

تتلخص هذه المهام بمراعاة مبادئ العمليات الإدارية التي حددها المفكر الإداري الفرنسي H. Fayol والتي نوجزها بما يلي:

1 - **التخطيط**، وهو يعني رسم السياسة العامة للمنشأة، أو المنظمة، أو الإدارة، ووضع استراتيجياتها، وتحديد الأهداف البعيدة والقريبة، ووضع الخطط التفصيلية الموصلة إلى تلك الأهداف، وتحديد الموارد البشرية والمادية والمالية اللازمة لذلك.

2 - **التنظيم**، وهو يعني تقسيم العمل داخل المنشأة، أو المنظمة، أو الإدارة، وتوزيع المسؤوليات بين الأفراد العاملين فيها، حسب كفاءاتهم، وخبراتهم، وقدراتهم، وطموحاتهم؛ أي وضع الإنسان المناسب في المكان المناسب.

3 - **التنسيق**، وهو يعني تنسيق العمل بين مختلف دوائر وأقسام المنشأة ليتكامل العمل بينها تسهيلاً لتحقيق الأهداف المرسومة، بما يشيع نوعاً من التعاون والاتحاد والتآلف.

4 - **الاتصال**، وهو يعني إنشاء شبكة من الاتصالات العمومية من قمة الهرم إلى قاعدته، والاتصالات الأفقية بين الدوائر والأقسام المتكاملة تسهيلاً لعملية التنسيق، وضبطاً لسير العمل على وتيرة متوازنة.

5 - **الإشراف**، وهو يعني متابعة تنفيذ الأعمال، وتصحيح الاختلالات فيها، في الوقت المناسب، والاطلاع عن كثب على إنجازات العاملين ومكافأة الناشطين منهم ومعاقبة الخاملين والكسالى[1].

ثانياً: المهام غير الرسمية:

أشرنا، في ما سبق من بحث حول التنظيم إلى أن هناك تنظيماً غير

---

(1) د. عبد الغني يسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 325 وما يليها.

رسمي، في كل منشأة، أو منظمة، أو إدارة، وهو لا يقل أهمية عن التنظيم الرسمي، بل يتكامل معه ولذلك فإن على القائد الناجح ألا يغفل هذا النوع من التنظيم، بل عليه أن يوليه اهتمامه ورعايته، ويتمثل ذلك بما يلي:

1 - **الاتصال**، على القائد أن يهتم بالتنظيم الاجتماعي للعاملين في المنشأة، ويقيم معهم اتصالات غير رسمية باعتماد المقابلات الشخصية، وهذا يقربه إليهم ولا يعزله عنهم، فيتعرف على مشاكلهم عن كثب، فيحاول إيجاد الحلول لها بالتعاون معهم.

2 - **الإشراف**، وهو أمر لا ينبغي أن يكون مصدر مضايقة لهم، من حيث تتابع وتيرته بما يجعلهم يشعرون بأنهم غير موثوق بهم، فينغلقون على القائد دون أن ينفتحوا عليه.

3 - **الإشراك في اتخاذ القرارات**، وهو أمر في غاية الأهمية بحيث يشعر العاملون في المنشأة، أو المنظمة، أو الإدارة، أن القرار المتخذ من قبل القيادة هو قرارهم أيضاً.

4 - **مهارة الربط بين أهداف المنشأة أو المنظمة والأهداف العامة للدولة والمجتمع**، وهذا يتطلب معرفة جيدة بالسياسة العامة للدولة، وتفهماً كافياً للاتجاهات السياسية جميعاً، والتعامل معها بحكمة.

5 - **المهارة في إدارة الوقت**، وذلك من خلال تحديد الأولويات، وتتابعها بما يؤدي إلى تلافي هدر الوقت، بل واستخدامه الاستخدام الأمثل.

الفقرة الرابعة: نظريات النمط القيادي:

تصف هذه النظريات نمط القائد الذي يستخلص من مجموعة توجهاته، وإذا ما تمَّ هذا النمط، فإنه بالإمكان التعرف، مسبقاً، على سلوك القائد مع مرؤوسيه.

ونعرض لبعض هذه النظريات، في ما يلي:

أولاً: أنماط استخدام السلطة، والمقصود بذلك مدى استئثار القائد بعملية صنع القرار.

نموذج العالم الأميركي Rensis Likert (1903 - 1981):

هو عالم في علم النفس، أجرى دراساته في جامعة كولومبيا في نيويورك. وتولى إدارة مجموعة من شركات التأمين. وأنشأ عام 1949، معهداً للبحوث الاجتماعية في جامعة ميتشيغان، واشتهر بنظرياته حول التنظيم والقيادة. وقادته أبحاثه إلى تحديد أربعة نماذج من القيادة:

- نموذج المتسلط الاستغلالي، يتخذ القرار بنفسه ويلزم الآخرين بتنفيذه.
- نموذج التسلط النفعي، يحاور المرؤوسين بموضوع القرار ويتخذه بنفسه.
- النموذج الاستشاري، يستشير المرؤوسين في موضوع القرار غير أنه لا يدع لهم مجالاً كبيراً في التأثير عليه.
- النموذج المشارك الذي يدع مجالاً للمشاركة الحقيقية في اتخاذ القرار الذي يتخذ بالأغلبية. ويرى R. Likert بأن هذا هو أفضل النماذج القيادية[1].

ثانياً: أنماط تعتمد على افتراضات القائد:

نموذج العالم الأميركي Douglas Mc Gregor (1906 - 1964):

هو عالم في علم النفس الاجتماعي. اشتغل مديراً في مؤسسة لتوزيع المحروقات في دويترويت، ثم انتسب إلى جامعة هارفارد حيث نال شهادة الدكتوره في علم النفس، ثم درس مادة علم النفس الصناعي، ثم مادة الإدارة الصناعية. وهو يرى إن إدارة المنشآت والتنظيمات تصدر عن قناعات القادة الإداريين. «فوراء كل قرار يتخذ هناك افتراض بقناعة ضمنية حول الطبيعة البشرية، وحول سلوك الأشخاص».

وقد قادته أبحاثه إلى صياغة نظريتين اشتهرتا باسم théorie X وباسم théorie Y.

(1) C. Kennedy - Toutes les théories du management - Maxima - Paris, 1993, p. 122.

فالنظرية x تتكثف فيها جميع ما كان سائداً في النظريات التقليدية حول الإدارة في التنظيمات، منذ عهد العالم الفرنسي H. Fayol. وهذه النظرية تفترض أن غالبة البشر كسالى، ولا يرغبون في العمل، وإنما يميلون إلى الدعة والراحة، ولذلك، يجب أن نعتمد، في التعامل معهم، على سياسة العصا والجـزرة، أي سياسة الترغيب والترهيب. فنكافؤهم إذا اجتهدوا، ونعاقبهم إذا قصروا في العمل.

أما النظرية y فهي تنطلق من افتراض معاكس. فهي ترى أن البشر بحاجة إلى العمل، وهم يرغبون فيه بدافع من شعور داخلي يلبي رغبة فيهم؛ وإذا هم قصروا في العمل فإنما يعود ذلك إلى عوامل خارجية يجب البحث عنها ومعالجتها. ومن هنا فإن القائد يميل إلى تفويضهم جزءاً من صلاحياته، ويعطيهم ثقته، ويحثهم على العمل بأساليب مختلفة انطلاقاً من الفهم الإيجابي لطبيعة البشر. فالفرد قادر على الإبداع، في أي موضع كان[1].

وقد أشرنا إلى هاتين النظريتين في بحث سابق.

---

(1) Jean - Claude Scheid - Les grands auteurs en organisation - Bordas, Paris, 1991, p. 207 et s.

البند الرابع

التنسيق La Coordination

الفقرة الأولى: أهمية التنسيق وتعريفه:

أولاً: أهمية التنسيق:

1 - يبدو التنسيق أمراً بديهياً في إدارة التنظيمات، والإدارات على اختلافها، فلا سبيل للسير بهذه التنظيمات والإدارات، وجميع أشكال العمل الجماعي إلى غاياتها، إذا لم يكن هناك تنسيق بين مختلف الوحدات والأقسام بما يؤمن التناغم بينها، والتكامل في أعمالها.

2 - تزداد أهمية التنسيق بصورة طردية مع ازدياد حجم المنشآت والتنظيمات بالنسبة إلى الإدارات الخاصة، ومع ازدياد حجم تدخل الدولة بالنسبة إلى الإدارات العامة. فالتنسيق هو الذي يمنع التضارب بين الأعمال، ونشوء النزاعات أحياناً.

3 - إن انعدام التنسيق يؤدي إلى هدر كبير في الأموال؛ وهذا ما نشهده، بصورة خاصة، في الأعمال الحكومية، في القطاع العام. ولنعطِ على ذلك مثلاً حسياً. حيث نجد أن وزارة الأشغال تقوم بتزفيت طرقات وشوارع معينة، ثم ما تلبث مؤسسة كهرباء لبنان وتأتي لتحفر هذه الطرقات والشوارع لأشغال خاصة بها، ويصار إلى التزفيت ثانية، ثم تليها وزارة الاتصالات، وبعدها مؤسسات المياه، أو البلديات وهكذا... ومرد ذلك إلى انعدام التنسيق وترتيب الأولويات.

4 - إن التنسيق أمر يفرضه مبدأ التخصص في الأعمال، وتقسيم الأعمال على هذا الأساس، فيأتي التنسيق لِيُآلِفَ بين المختلف، ويؤمن الانسجام بين المتنوع من الأعمال، بما يجعلها تصب في قناة تؤمن تحقيق الهدف المطلوب.

ثانياً: تعريفات التنسيق:

1 - عرف المفكر الإداري الفرنسي H. Fayol التنسيق بأنه تأمين الانسجام بين جميع الأنشطة المختلفة في المنظمة، بطريقة تيسر العمل، وتحقق النجاح.

2 - أما العميد المصري في العلم الإداري. الدكتور سليمان الطماوي فقد رأى أن التنسيق هو التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك، وبثّ الانسجام بين أفرادها، بحيث يبذل كل منهم قصارى جهده في تحقيق الغاية المشتركة».

3 - وجرى تعريف التنسيق بصورة أوفى على النحو التالي: «التنسيق هو وظيفة بمقتضاها يستطيع الإداري أن ينمي هيكلاً من الجهود الجماعية والمشتركة بين المساعدين والمرؤوسين، ويضمن تحقيق وحدة التصرفات في اتجاه هدف مشترك»[1].

الفقرة الثانية: أهداف التنسيق:

بالإضافة إلى الهدف العام من التنسيق والمتعلق بتحقيق التوافق والانسجام بين الأنشطة المختلفة للمنشأة، أو المنظمة، أو الإدارة، لتحقيق أهدافها المرسومة، بأعلى كفاية ممكنة، أي بأقل تكلفة مالية، وأدنى جهد مبذول، وأسرع وقت، وأفضل نتيجة، فإن للتنسيق أهدافاً فرعية، هي التالية.

1 - منع الازدواجية في الاختصاصات والعمل:

ففي المنشآت، والإدارات، ذات الوحدات والأقسام المتعددة، يتولى التنسيق الحؤول دون أن تقوم كل وحدة، وكل قسم، بالأعمال المشتركة بينها، في حين من المفترض أن تتولى الأعمال المشتركة وحدة تنسيق، ومن ثم تعيد توزيع النتائج على الوحدات والأقسام المعنية لتقوم على أساسها بالأعمال المطلوبة من كل قسم على حدة.

فإذا كانت هناك حاجة لمعلومات إحصائية، مثلاً، فإن وحدة التنسيق هي التي تتولى جميع هذه المعلومات، وتعيد توزيعها على الأقسام المعنية،

(1) د. محمد سعيد الفتاح...، مرجع سابق، ص 324.

لتستخدمها في عملها الخاص؛ لا أن يتولى كل قسم جمع معلوماته بما قد يؤدي إلى نقص من هنا، وخطأ من هناك، وتناقض في غير ذلك. هذا فضلاً عن ازدواجية العمل التي لا مبرر لها، وتزيد الأمور تعقيداً بدلاً من تسهيلها .

2 - منع التضارب بين الأعمال:

وقد أشرنا إلى هذه المسألة عند إيراد مثل تزفيت الطرقات والشوارع وتناوب عدة إدارات على إجراء الأعمال الخاصة بكل منها في نفس الأمكنة، وأن مثل هذا الأمر قد يؤدي إلى أن تقوم إدارة معينة بتخريب ما سبق لإدارة أخرى قد قامت باصلاحه.

3 - اعتماد معيار موحد في التعامل مع المرؤوسين:

لا يقتصر الهدف من التنسيق على منع الازدواجية في العمل، ومنع التضارب بين الأعمال وإنما يهدف التنسيق أيضاً إلى تحقيق المساواة في التعامل مع المرؤوسين ما داموا يقومون بأعمال متماثلة، وفي ظروف متشابهة، فالتفاوت في شروط التعيين، وفي تحديد الرواتب والتعويضات، والحوافز، يجب أن يستند إلى مبرراته الموضوعية، وإذا افتقد التفاوت إلى ما يبرره بات إخلالاً بمبدأ المساواة، وانعكس بصورة سلبية على العمل في داخل المنشأة، أو الإدارة[1].

الفقرة الثالثة: طرق إجراء التنسيق:

لقد بات واضحاً الدور الهام الذي يؤديه التنسيق في العمليات الإدارية ولكن من هي الجهة التي تقوم بهذا الدور؟ وكيف؟

أولاً: التنسيق من خلال القيادة:

1 - ليست القيادة، في حدّ ذاتها، أداة لتحقيق التنسيق، غير أن وظيفة التنسيق لا يمكن فصلها عن القيادة؛ فكلتا الوظيفتين مترابطتان مع بعضهما بعضاً، دون أن يعني ذلك أن هناك تطابقاً

---

(1) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص 369 وما يليها.

تاماً بينهما.

2 - إن الموقع الذي يحتله القائد الإداري في أعلى قمة الهرم التنظيمي يمكنه من امتلاك نظرة شاملة عن المنشأة، أو المنظمة، بكل تقسيماتها ووحداتها، وهذا ما يؤهله للقيام بدور المنسق بين مختلف الأقسام والوحدات.

3 - إن هذا لا يعني أن القيادات الوسيطة لا تقوم بدور التنسيق في المستويات الإدارية التي تحتلها. بل على العكس من ذلك، فإن دورها هام في هذا المجال، نظراً لقربها من ميادين العمل، ولإمكانية اطلاعها عن كثب على جميع عوائق التنسيق بين الأعمال المختلفة.

ثانياً: التنسيق عن طريق اللجان:

يشار إلى نوعين من اللجان، أحدها يتألف من المديرين وهم يعملون بصورة دائمة داخل المنشأة، أو الإدارة، والنوع الآخر هو عبارة عن لجان متخصصة يتم تأليفها لغايات محددة، كاللجنة الخاصة بشؤون الموظفين الذاتية.

ثالثاً: الاجتماعات الدورية:

يمكن اعتماد هذه الطريقة بجمع من يعنيهم الأمر في مسائل مشتركة للتداول في شأنها، وإيجاد الحلول المناسبة لها، واتخاذ قرارات تنفيذية ملزمة. وشرط نجاح هذه الاجتماعات هو التحضير المسبق لها، بتقديم تقارير خطية مع الاقتراحات اللازمة حول مواضيع الاجتماعات؛ بما يؤدي إلى الحفاظ على جدية الاجتماعات، لا جعلها مناسبة للتداول العام في المواضيع دون ملامسة المشاكل الفعلية التي تواجه المنشأة، أو المنظمة[1].

(1) د. محمد سعيد عبد الفتاح، مرجع سابق، ص 334 وما يليها.

البند الخامس

الرقابة Le contrôle

تمهيد :

تشكل الرقابة مهمة أساسية، في أي تنظيم، وللوصول إلى الفعالية المطلوبة، ولا سيما في التنظيمات الكبرى، والمعقدة، فإنه من الأساسي، أن يتم وضع آلية رقابة، تتيح الإشراف على مختلف النشاطات التي تجري في تلك التنظيمات؛ كما تفسح في المجال، من أجل إعادة تصويب وجهة هذه النشاطات، إذا ما قضت الضرورة بذلك.

وتجدر الإشارة، إلى أن أنظمة الرقابة على التنظيمات العامة، من إدارات ومؤسسات عامة، وسواها من أشخاص القطاع العام، الذين يترتب عليهم تأدية الحسابات عن أعمالهم، بما هو واجب قانوني وسياسي، إنما هي أنظمة رقابة على غاية من التعقيد، لجهة التعدد، والتنوع، والتداخل أحياناً، الأمر الذي من شأنه أن يحدث خللاً، في أداء هذه التنظيمات لوظائفها، فيدفع بها إلى البطء في الحركة، إن لم نقل إلى الجمود، من جراء ركام المعاملات الورقية، والروتينية، التي ترزح تحت ثقله.

ولعلَّ من أهم ما نلفت إليه، بداية، هو أن الرقابة، هي من أهم علامات الإدارة، ومستلزماتها. فلقد جرى الكلام، في المعتاد، على أن الرقابة كانت، على الدوام، متعلقة بإرادة المشرفين، على وضع من الأوضاع، في تنظيم، أو إدارة، أو مشروع، أو خلافه، وذلك لتلافي مخاطر الانزلاق بهذا الوضع باتجاه تتهدد فيه سلطتهم في الإشراف عليه، وتطرح، بالتالي، مصير هذه السلطة نفسها .

والرقابة هي، باستمرار، النتيجة الضرورية لوجود الانضباط والنظام، وتكفي نظرةٌ سريعةٌ إلى المؤسسة العسكرية، لِنَلْفِتَ إلى مستويات الانضباط والنظام المطلوبة فيها، وما يُمارسُ فيها من رقابة كثيفة، ويومية.

فوجود الرقابة مقرون بوجود القواعد، les règles، وبوجود ممارسات

الأشـراف، للتأكد من الالتـزام بأحكام هـذه القواعد، ويميل الاتجـاه، اليوم، صـوب ممـارسـة للرقابة على أوضـاع تخضع لأقل قـدر ممكن مـن القواعد، وأكبر قدر ممكن من الانضباط الذاتي، أي من التنظيم الذاتي، ومن الرقابة الذاتية.

الفقرة الأولى: تعريف الرقابة:

1 - بالعودة إلى أصل الكلمة، في اللغة العربية، نجد أن «رَقَبَ» تدل على «انتصاب لمراعاة شيء»، ومن ذلك اشتقاق الرقبة لأنها منتصبة. والرقيب، على وزن فعيل بمعنى فاعل، هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء. ورقيب الجيش طليعته. ورقيب القوم حارسهم.

وفي الأصل الفرنسي للكلمة، نجد أنها مزيج من كلمتين Contre وrôle الذي تولدت عنه كلمة contrôle. وفي الاستعمال لهذه العبارة، فإنها تدل على مسك سجل آخر، Un autre rôle، غير السجل الأساسي، لإجراء قيدين مختلفين، للمقارنة بينهما، فيما بعد، توخياً لضبط الأمور.

وفي المعنى الشائع للكلمة، اليوم، نجد أنها تعني التحقق، مع ما يلابس هذا المعنى من مفاهيم الإشراف، والتفتيش.

إن الرقابة هي كل نشاط يتمثل بالمتابعة والتحقيق، والتقييم، لدرجة التوافق بين الأعمال المنجزة، والتقديرات والبرامج المقررة، وذلك لتقريب شقة التباعد بين هذه وتلك، وإجراء التصحيحات الضرورية، عند الاقتضاء.

والرقابة هي، أيضاً، التعرف، بصورة دائمة، على نقاط القوة، ونقاط الضعف، في التنظيم، وإقرار نظام نستطيع، بواسطته، - بشكل رسمي أو غير رسمي - جعل نشاطات أعضاء التنظيم منطبقة على أحكام القواعد المقررة. والرقابة، كذلك، هي توفير الوسائل التي يجري التأكد من خلالها، بأن الأقسام، داخل التنظيم، تعمل بفعالية، وبتنسيق، فيما بينها، وبتآزر، وتعاون. كما أن الرقابة، تستجلب التنظيم نحو حسن الأداء، وتدفع باتجاه إزالة أي سلوك يتعارض مع حسن الأداء.

2 - ويظهر من هذا التعريف، إن الرقابة هي أبعد ما تكون عن مجرد

عمل تحقيق دوري؛ وهي ليست، على الأخص، عملاً يكون ختامه تنظيمَ تقرير بالمخالفة، هو عبارة عن محضر ضبط بها. كما أنها لا تتوخى إنزال العقوبات بالمخالف، قبل أن تعمد إلى إصلاح الخلل الذي نجمت عنه المخالفة. فالمؤلفون في علم الإدارة الحديثة، يعرضون للرقابة على أنها «فلسفة» حقيقية. فالرقابة، وممارستها، يجب أن تكون منفتحة على عملية تسيير أمور التنظيم وإدارته، بكل تفاصيلها. وعلى ذلك، فإن الرقابة ينبغي أن تكون عملاً نَحتَرِزُ به عن الوقوع في الخطأ، وإصلاحه عند الوقوع فيه، كما ينبغي أن تكون حافزاً على حسن الأداء، والتنسيق بين مختلف العمليات المؤدية إليه.

الفقرة الثانية: نظريات الرقابة les théories du contrôle:

هناك نظريتان حول الرقابة على التنظيمات، في القطاع العام.

نظرية القيادة والتوجيه التلقائي[1]، la théorie cybernétique، والنظرية السياسية، le théorie politique.

أولاً: نظرية القيادة والتوجيه التلقائي la théorie cybernétique:

تستمد هذه النظرية أصولها من التشابه بين التنظيم، وبين النظام الذي يُجري التصحيحَ اللازمَ على عمله بنفسه، système autocorrecteur. فهذا النظام يؤمن استمرارية عمله، من خلال أن يعثر، بنفسه، على نقطة التوازن بين نشاطاته، وموارده. ونقطة التوازن هذه، يمكن أن تُغَيَّر من

(1) ترجع كلمة «cybernétique» إلى أصل يوناني kubernêsis وهي تدل، في معناها الحقيقي، على «عمل قيادة السفينة» وتدل، في معناها المجازي، على «عمل التوجيه، والحكم». استخدمت هذه الكلمة، لأول مرة، بمعنى «فن الحكم»، من قبل الكاتب والمؤرخ الفرنسي، Jean-Jacques Ampère (1800 - 1864) ثم أخذت معناها الحالي على يد العالم الأميركي Nobert Wiener (1894 - 1964)، الذي قام بسلسلة من الأبحاث، في مجال الرياضيات الخالصة (نظرية التنبؤ الإحصائي)، وفي مجال التكنولوجيا (الآلات الحاسبة، وأجهزة الاتصالات) وفي مجال البيولوجيا والبسيكولوجيا. وقد ميز Wiener، في تطور الآلات، بين ثلاث مراحل، كان آخرها، المرحلة الحالية، التي تعتبر الألة، فيها، امتداداً للجهاز العصبي لدى الإنسان؛ بعد أن كانت الآلة، في المرحلتين الأوليين، امتداداً لعضلاته. من ذلك، مثلاً، الآلات التي تتكيف، تلقائياً، مع أوضاع خارجية مستجدة. كآلة تنظيم التيار الكهربائي sabilisateur، ومنها الآلات المعدة لأداء بعض المهام بصورة ذاتية، كالصواريخ التي تبحث عن أهدافها بنفسها.

موقعها، مع الزمن، وذلك، عندما تتكيف مختلف العناصر المكونة لهذا النظام، مع التغيرات الحاصلة، في البيئة المحيطة به. فالتنظيم، على سبيل المثال، يمكن أن يستمر، ويبقى على فعاليته المعهودة، إذا هو بادر إلى التعديل في حجمه، ومستوى تمويله، واتساع برامجه، سنة بعد أخرى. ويهتم القائلون بهذه النظرية، بتطبيق آلية التصحيح الذاتي التي تتيح تقييم المعلومات المتعلقة بحالة النظام، système، وتقييم المعلومات المتعلقة بالبيئة المحيطة بهذا النظام، وذلك من أجل ملاءمة نشاطات النظام، وتكييفها مع نتائج هذا التقييم، بغية المحافظة على التوازن.

فالمعلومات المتوافرة من جراء ردات الفعل على الفعل، تؤدي دوراً أساسياً، برأي القائلين بهذه النظرية. فإذا كانت هذه المعلومات إيجابية، فمؤدى ذلك، أن يحافظ المسؤولون في التنظيم، على الحالة القائمة، وأن يبقوا على سياستهم المتبعة. وأما إذا كانت هذه المعلومات سلبية، فإن الأمر يقضي باستشعار المخاطر من جراء استمرارية المحافظة على الحالة القائمة في التنظيم، وبالتالي، فإنه يقضي بضرورة إجراء التعديلات اللازمة على السياسات المتبعة، باستخدام المعلومات، بصورة مسبقة، لمواجهة التغيرات التي ينبغي أن تحصل، بدلاً من انتظار تفاقم الوضع، وتدهوره، ومن ثم القيام بردات الفعل، تحت وطأة هذا التدهور؛ وقد يكون الأمر بعد فوات الآوان. فكما أن النظام القائم على القيادة والتوجيه التلقائي، cybernétique، يجري على أساس مراقبة التغيرات الحاصلة، والقيام بالتصحيح اللازم، بصورة تلقائية، أي أوتوماتيكية، فإن التنظيم المعني، l'organisation، يجب أن يسلك، في إجراء التصحيحات اللازمة على سير العمل فيه، وفق هذا المنهج التلقائي، الأوتوماتيكي.

ويتطلع أنصار هذه النظرية، من أمثال Richard M. Cyert[1] وJames G. March[2]، إلى بلوغ مرحلة يتمكن التنظيم فيها من التكيف تلقائياً،

---

(1) ولد R.M. CYERT عام 1921، وحصل على شهادة الدكتوراه، في الاقتصاد، من جامعة Columbia في New York، عام 1948. وفي العام التالي، أصبح أستاذاً في الاقتصاد، وفي الإدارة الصناعية، في جامعة Carnegi-Mellon في Pittsburgh .

(2) ولد J.G. MARCH عام 1928، وحصل على شهادة الدكتوراه، في العلوم السياسية، من جامعة Yale، عام 1953. وخلال العامين التاليين لنيله شهادة الدكتوراه، قام بأبحاث خاصة في جامعة Carnegi-Millon وأصبح أستاذاً في علم النفس الاجتماعي، في جامعة Californie في Irvine ما بين 1955 و1970، ثم انتقل، فيما بعد، إلى التدريس في جامعة Stanford.

وأتوماتيكياً، مع مختلف التغيرات الحاصلة داخله، وفي البيئة المحيطة به.

وباعتقاد هؤلاء أنه، لو أمكن معرفة التغيرات الحاصلة، بشأن العاملين والمستخدمين، في التنظيم، وفي موازنته، والمستفيدين من السلع التي ينتجها، أو الخدمات التي يقدمها، وبشأن طريقة الأداء فيه، فإن ذلك يتيح معرفة الحاجة إلى إجراء التعديلات الضرورية، بشأن مرامي التنظيم، وأهدافه؛ مما يجعل إدراك البرامج التي تؤمن الإدارة الذاتية للتنظيم أمراً ممكناً. غير أن مثل هذه الإدارة الذاتية ما زالت في الطور التجريبي، ويخشى أن تبقى كذلك مدة طويلة، بمقدار ما يبقى النقص في توافر المعلومات، وتفسيرها، قائماً. هذا، فضلاً عن صعوبة إدراك التدابير التصحيحية الملائمة.

2 - النظرية السياسية la théorie politique:

ترتبط النظرية السياسية، في الرقابة، بموجب تقديم حسابات المهمة، من قبل المسؤولين المعنيين، في الإدارات والمؤسسات العامة، إلى المجالس التمثيلية المنتخبة، أو إلى هيئات متخصصة أخرى، لإبراء ذمة هؤلاء المسؤولين، أو لأشغال ذمتهم، بنتيجة التدقيق في هذه الحسابات، والنظر في صحتها.

وقد أشار Max Weber، في هذا المجال، إلى أن النصوص القانونية التي تجري صياغتها، وإقرارها، خارج الإدارات العامة، هي التي تنظم عمل هذه الإدارات، وتشكل مرتكز نشاطاتها.

وتستند النظرية السياسية، في الرقابة، إلى المبدأ الدستوري المعتمد في الديمقراطيات الغربية، وهو مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أنه يترتب على الأخذ بهذا المبدأ، أن تخضع مختلف الهيئات الحكومية والإدارية، وفي جميع المستويات، للعديد من أشكال الرقابة القانونية، والسياسية. فموجبات الإدارات العامة تتحدد في قوانين إنشائها؛ ومن هنا، يتوجب على المسؤولين، في هذه الإدارات، أن يقدموا حسابات أعمالهم إلى هيئات رقابية مستقلة، عنهم، غير مرتبطةٍ بهم؛ سواء أكانت هيئات منتخبة، أم كانت هيئات معينة.

وهكذا، فإن الإدارات العامة تخضع، بالضرورة، لرقابة خارجية، أما

الرقابة الداخلية فتتأمن بواسطة سلسلة مترابطة من الصلاحيات تتدرج بصورة تراتبية، وترقى إلى أن تصل، في نهايتها، إلى مسؤول سياسي، هو الوزير.

وتترك هذه الموجبات السياسة، والقانونية، بصماتها، على أنظمة الرقابة في الإدارات العامة. وهكذا، فإنه يقتضي إقرار أنظمة للرقابة تتيح النظر في صحة القرارات الصادرة عن الإدارات العامة، وسلامة الإجراءات المعتمدة في اتخاذها، وذلك من أجل التأكد من أن هذه الإدارات العامة تعمل بصورة منتظمة، ومنطقية، وعادلة، وطبقاً للأحكام القانونية، والتنظيمية، وبما لا يخرج بها عن نطاق ما استقرَّ عليه اجتهادها، في التعامل مع المواطنين. وبانتفاء مثل هذه الأنظمة في الرقابة، فإنه لن يكون بالإمكان تأمين احترام الموجبات القانونية، الموضوعية، والموجبات الأخلاقية في العدالة، من قبل الإدارات العامة في أدائها الخدمات للمواطنين. هذا، على الرغم من أن هذه الأنظمة للرقابة، على النحو الموصوف أعلاه، تشكل أحد الأسباب التي تُثقل العمل، وتساهم في تباطئه.

على الرغم من الاختلاف بين نظرية القيادة والتوجيه، والنظرية السياسية في مرتكزات كل منهما، وتوجهاتها، وما تصدر عنه من مفاهيم، فإنهما تلتقيان، في غير مجال، في رقابة الإدارات العامة، كما هو الحال مثلاً في مجال دراسات الجدوى، وتقييم الأداء.

الفقرة الثالثة: أنواع الرقابة:

هناك طرق عديدة لتصنيف أنظمة الرقابة، وما يعنينا، من ذلك، في هذا المجال، هو تقسيم هذه الأنظمة إلى نوعين كبيرين: الرقابة الداخلية، والرقابة الخارجية، فمثل هذا التقسيم هو أكثر ملاءمة، في موضوع الإدارة العامة، من أي تقسيم آخر.

النبذة الأولى: الرقابة الداخلية:

نجد في أدبيات الفكر الإداري نماذج عديدةً، لأنظمة الرقابة الداخلية،

فقد صاغ Amitai Etzioni[1] نظريته حول التنظيم، انطلاقاً من ملاحظته لمختلف وسائل الرقابة. ويمكن تقسيم هذه الوسائل، برأيه، إلى ثلاثة أنواع، هي: الوسائل المادية التي تتمثل باستخدام سلطة الزجر، والقمع. والوسائل المالية التي تتمثل باستخدام الأجور، والعطاءات النقدية، والوسائل الرمزية التي تتمثل باستخدام السلطة الاجتماعية والقانونية، في التقدير، والمكافأة المعنوية.

أما Daniel Robey[2]، فقد ميز بين رقابة المخرَجات، le contrôle des extrants، ورقابة السلوك، أو النشاط، Le contrôle des comportements ou) des acitvités). وسنعتمد هذه التقسيم بالنظر إلى وضوحه، وبساطته، فضلاً عن، أنه الأكثر اعتماداً، في الأدبيات الإدارية.

أولاً: رقابة المخرَجات contrôle des extrants:

تَلقى أنظمةُ الرقابة القائمة على قياس المخرجات اهتماماً متزايداً، في الوقت الراهن. وتقوم تقنيات هذه الأنظمة على قياس الكفاية، أو الإنتاجية، وإدارة الأهداف، وتقدير البرامج، وإدارة المشروعات. وتمتاز هذه التقنيات بأنها

---

(1) ولد Amitai Etzioni، عام 1929. كان أستاذاً في علم الاجتماع، في جامعة Colombia، في New York. حصل على شهادة الدكتوراه في العلم السياسي، من جامعة Berkeley، في Californie. وتولى؛ طيلة خمسة عشر عاماً، إدارة مركز للأبحاث حول السياسة. ويعتبر Amitai Etzioni أن مجتمعنا الحديث هو مجتمع تنظيمات، société d'organisations. «لقد ولدنا في تنظيمات، وتربينا، وتعلمنا، في تنظيمات، ونقضي القدر الأكبر من حياتنا، في العمل في تنظيمات»، ويرتهن نمط حياتنا بصورة أساسية، بنشاط التنظيمات القائمة، وحيويتها؛ بحيث أن مستوى ثقافتنا، والحياة الديمقراطية عندنا، مرهونة بالتنظيمات التي تعمل بكفاءة عالية، أما نجاح التنظيم، أو فشله، فإنه يتقرر بمقدار الكفاءة المتوافرة لديه، لمراقبة العاملين فيه؛ فالجانب الاصطناعي في التنظيمات، والهاجس الكبير في الحصول على إنتاجية عالية، والميل المتصاعد باستمرار نحو تعقيدات أكثر فأكثر، كل ذلك يجعل الرقابة الشكلية غير وافية في تحقيق الغرض منها؛ بحسب رأي Amitai Etzioni؛ ولهذا السبب، فهو يرى أن التنظيمات تتطلب توزيعاً دقيقاً للمهام، وبالتالي إجراءات التقدير، والعقوبات، وذلك لتأمين احترام القوانين، والأنظمة، والتعليمات.

(2) من مؤلفاته كتاب صادر عام 1982، بعنوان Designing Organisations.

وسائل ملموسة، وتوفر المعطيات اللازمة، والواضحة، لمعرفة فعالية التنظيم.

غير أنه، تقتضي الإشارة إلى صعوبة تطبيق هذه التقنيات؛ ففضلاً عما تتطلبه من وقت ومال، فإن صحة النتائج مرهونةٌ بصحة المعطيات المتوافرة. كما أن صحة قياس المخرجات قد تكون موضوعاً للتحريف، والتضليل، بصورة مقصودة، أو غير مقصودة، تبعاً لشبكة الاتصالات التنظيمية، وعُقد الاختناق فيها، فضلاً عن عدم كفاءتها، في أحيان كثيرة.

كما تقتضي الإشارة، أخيراً، إلى أن اعتماد أنظمة الرقابة القائمة على قياس المخرجات، يمكن أن يؤدي إلى مآزق، وذلك عندما تُفتَقد القاعدةُ التي يتحدد، بمقتضاها، المخرجُ نفسُه؛ حيث تثور النزاعات بين مختلف الجهات المعنية به، من الفئات السياسية والنقابات المهنية وخلافها، انطلاقاً من اختلاف نظرتها إلى هذا المخرج، سلباً أو إيجاباً.

1 - قياس الإنتاجية mesure de la productivité:

وهو أكثر القياسات استعمالاً، ويتعلق بقياس كلفة العمل، والكفاية، والإنتاجية. وقياس كلفة العمل يتمثل بعدد وحدات العمل المحققة، أو المنجزة، في مشروع من المشاريع، من ذلك، مثلاً، عدد الحالات التي تمت معالجتها في مستشفى أو عدد الكيلوغرامات من المواد الغذائية التي تم توزيعها. أما قياس الكفاية أو الإنتاجية، فيتمثل بتحديد العلاقة بين مستوى الإنتاج، والكمية المقابلة من المدخَلات المستخدمة؛ كتحديد نسبة المعلمين إلى عدد الطلاب، في المدارس، أو تحديد نسبة الأطباء إلى عدد المرضى، في المستشفيات والمؤسسات الصحية؛ أو تحديد كلفة يانة الكيلومتر من الطرقات، أو كلفة الحادث في وسائل النقل على الطرقات.

2 - إدارة الأهداف la gestion par objectifs:

إذا كان قياس الكفاية أو الإنتاجية صالحاً، في بعض الإدارات والتنظيمات التي تؤدي مهاماً متكررة، فإنه غير صالح في الإدارات والتنظيمات الأخرى، التي لا تؤدي مهامها على هذا النحو؛ فمن هنا، كان من الضروري اعتماد وسيلة لقياس المخرجات، في هذه الإدارات والتنظيمات، أكثر مرونة، وأكثر ملاءمة، وهي الوسيلة المعروفة بإدارة الأهداف، حيث تتحدد، بمقتضى هذه الوسيلة،

أهدافٌ معينةٌ لكل فرد، أو مجموعة من الأفراد، مع تقديرات لهذه الأهداف بالكمية والكلفة، ثم تقاس النتائج على هذا الأساس. أنها نوع من تقييم الأداء.

وقد أثيرت اعتراضات في وجه هذه التقنية في الرقابة لجهة ما تتطلبه من وقت لتحديد الأهداف بدقة؛ فضلاً عن ذلك، فإن تقديم الخدمات، في القطاع العام، يتسم بعدم الدقة، وعدم الوضوح، مما يجعل هذه التقنية صعبة الاستعمال، في كثير من الإدارات العامة.

3 - تقدير البرامج l'évaluation de programmes:

تتمثل تقنية إدارة البرامج بقياس المخرجات، ومقارنتها بالأهداف الموضوعة، في بداية العمل على تنفيذ البرامج، أنها نوع من التحليل الكمي للسياسات المقررة، l'analyse quantitative des politiques.

وهناك عدة تصنيفات لتقنية هذا النوع من الرقابة، وذلك وفق الاستعمالات المختلفة لها. فقد ميز Edward Suchman[1] بين عدة أصناف، من هذه الرقابة، نذكر منها: تقدير الجهود، وتقييم الأداء، وتقدير الملاءمة، وتقدير الكفاية. وحدد Suchman لكل صنف منها هدفاً معيناً فتقدير الجهود يقوم على قياس مباشر للنشاطات المبذولة، وبالتالي قياس مردود الموظفين والمستخدمين؛ أما تقييم الأداء فيقوم على تبيان إلى أية درجة كانت النتائج متوافقة مع الأهداف التي حددها القانون؛ وأما تقدير الملاءمة فيقوم على تبيان مدى التوافق بين حجم البرامج، واتساعه، وبين حجم المهام المطلوب تنفيذها؛ وأما تقدير الكفاية فيقوم على البحث عن وسائل أقل كلفة للاستحصال على نفس النتائج المنجزة، أو على ما هو أفضل منها.

أما في الواقع فإن استخدام النتائج التي تسفر عنها تقنية تقدير البرامج، يثير الكثير من الشكوك، وعدم اليقين. فتظهر الاختلافات، بداية، حول طريقة النظر إلى هذا النوع من التقدير؛ ومن ثم حول تفسير المعطيات

(1) من مؤلفاته كتاب صادر عام 1967، بعنوان:
Evaluation research: principle and practice in public service and social action program, New York, Sage, Publication

التي يسفر عنها. وتتغذى هذه الاختلافات، من التباين في الاعتبارات السياسية بصورة خاصة؛ مما يحول، في الغالب، دون الاستفادة من نتائج التقدير في وضع سياسات جديدة، وبرامج جديدة.

4 - إدارة المشروعات gestion de projets:

تعود تقنية الرقابة بواسطة إدارة المشروعات، في الأصل، إلى مستوى من مستويات التخطيط؛ فهي تقوم، إلى جانب التخطيط الاستراتيجي، والتخطيط البنيوي، على أنها نوع من التخطيط العملاني planification opérationnelle[1] فيتم بمقتضاها تقدير التفاصيل التنفيذية للمشروع في المكان والزمان، مع تقدير الموارد المادية اللازمة. أنها نوع من ترتيب الوسائل، والأشخاص؛ ولكن، مع شيء من التحديد، في ما يتعلق بالعمليات، وأماكن إجرائها، والطرق المعتمدة في التنفيذ، والأفراد المولجين بذلك.

وتتمثل هذه التقنية، في طريقتين اثنتين:

الأولى، ويطلق عليها اسم «تقدير البرنامج والمراجعة التقنية»، Program Evaluation and Review Technique (PERT).

والثانية، ويطلق عليها اسم، «الطريق المرسوم» Critical Path Method (CPM) وتستعمل العبارتان، في اللغة الفرنسية، للدلالة على هذه الطريقة، أو تلك، دون ما تفريق بينهما.

غير أن الطريقة الأولى، تستخدم، بصورة عامة، في أوضاع يجري التخطيط فيها لأول مرة، وتستخدم الطريقة الثانية، في أوضاع تتكرر فيها النشاطات ذاتها، بصورة مستمرة.

---

(1) يتضمن هذا التعبير، سواء بصيغته العربية، أو الفرنسية، إشارة إلى الفن العسكري؛ حيث تعرف العملية opération على أنها حركة mouvement، أو مناورات manæurvres للتدخلات المتناسقة، التي تقوم بها الفرق العسكرية، في تحركاتها، على الأرض، أما عبارة «العملاني»، l'opérationnel، فهي وجه من أوجه الاستراتيجية ذات الصلة بالمعارك العسكرية.

وفي الحالتين، يجري تقسيم المشروع إلى مهام مستقلة، وتقدير الوقت، والموارد اللازمة لإنجاز هذه المهام، وإثبات هذه المهام، ومراحل تنفيذها، في هيكلية متكاملة، وتبيان ذلك في رسم بياني، تتوضح فيه شبكة النشاطات، والمهام، وتحديد أوقات إنجازها، بصورة كاملة. ويمكن بواسطة، هذه الطريقة، أو تلك، متابعة مراحل التنفيذ، ومعرفة ما إذا كان قد جرى التقيد بمهل التنفيذ، أو التأخر فيها، أو جرى استباق المهلة، وإنجاز الأعمال قبل ذلك.

ثانياً: رقابة السلوك le contrôle des comportements:

يختلف هذا النوع من الرقابة عن رقابة المخرجات، سواء لجهة التقنيات المستخدمة، أم لجهة القواعد المعتمدة. ففي هذا النوع من الرقابة، ينصبُّ الاهتمام على السلوك، أي على عمل الأفراد، في التنظيم، دونما نظر إلى العلاقة مع المخرجات، لهذا التنظيم.

فقياس سلوك الأفراد يشتمل، على التحقق من ساعات العمل، وعلى تقييم الأفراد، وعلى إجراء الاختبارات، في مجالات متعددة، تصل أحياناً إلى حدّ العمل على اكتشاف الكذب، في الأقوال، والتقارير؛ بل قد يشتمل على إخضاع الأفراد للفحوصات الطبية، توصلاً لمعرفة أسباب بعض التصرفات الشاذة، من مثل، الإدمان على المشروبات الروحية، أو تعاطي المخدرات.

ويمكن اعتماد تقنيات متعددة، في إطار هذا النوع من الرقابة الداخلية، نذكر منها التقنيات التالية:

1 - مراقبة أوقات العمل le contrôle des temps de travail:

وهذه الرقابة هي أكثر الأشكال بساطة، وسهولة، من حيث أنها تتعلق بالإشراف المباشر على دوام العمل، بواسطة مسك سجلات للتوقيع عليها، من قبل الموظفين والمستخدمين، في ساعات الدخول والخروج، أو بواسطة ساعات خاصة لهذا الغرض. وتمتاز هذه الطريقة بالسرعة، والموضوعية، وبأنها قليلة التكاليف.

وعلى الرغم من ذلك، فإنها موضوع اعتراضات وانتقادات، نظراً لعدم مرونتها، فضلاً عن أنها تعتمد معياراً لا يصلح لتقدير العمل المنجز، بين ساعة الدخول وساعة الخروج. فهي تكتفي بالحضور الشخصي، وحسب.

2 - الإشراف المباشر la supervision directe:

وهي أفضل أنواع الرقابة، في النموذج البيروقراطي للتنظيم، بالنسبة إلى الذين يشغلون مراكز القيادة في الهرم الإداري؛ فهي تتيح لهم الإشراف المباشر، وإجراء التصحيح اللازم، بمقتضى ما لهم من سلطة تسلسلية.

ولم يسلم هذا النوع من الرقابة، من الانتقادات، القاسية أحياناً، فكثيراً ما يشكو المرؤوسون من محاباة الرؤساء للبعض منهم دون البعض الآخر، لاعتبارات عديدة متنوعة، منها ما هو شخصي، أو حزبي، أو مِنطقي - نسبة إلى مِنطَقة -، أو مصلحي، أو عرقي، أو طائفي... وسوى ذلك من اعتبارات، تنعكس سلباً على حسنِ سيرِ العمل في التنظيم، فتصبح الرقابة مصدراً لشكوى إضافية، وعاملاً جديداً يساهم في مزيد من الانحراف الإداري، بدلاً من أن تكون أداة للتصحيح، وللإدارة السليمة.

3 - تقارير النشاطات la rapports d'activités:

وهذه التقارير هي نوع آخر من تقنيات الرقابة. ويمكن أن تكون هذه التقارير، تقارير دورية، أو تقارير خاصة، في مواضيع معينة. كما يمكن أن توضع بناءً للطلب، أو عفواً.

ويؤخذ على هذه التقارير، أن مضامينها يمكن أن تكون عرضة للتحريف، والتشويه، من قبل واضعيها، تبعاً للمصالح الشخصية، أو المهنية، أو السياسية، فغالباً ما يتعمد منظمو هذه التقارير انتقاء الأحداث، والوقائع، التي تلائمهم، أو عرض هذه الأحداث والوقائع بما يوافق هواهم، أو إعطاءها التفسيرات التي يرغبون في إبرازها.

وقد درس Antony Downs[1] هذا الموضوع بصورة معمقة، واقترح بعض الصيغ لمعالجة التحريف في تقارير الأعمال، ومن بينها اعتماد مصادر مختلفة لاستقاء المعلومات المتعلقة بموضوع التقرير، أو تكليف أشخاص ذوي مصالح متناقضة لوضع تقارير في موضوع معين. وقد يعمد الرئيس الأعلى، في الهرم الإداري، أو السياسي، إلى الالتفاف على القنوات الرسمية لاستقاء المعلومات، فيطلبها من مصادرها الأولى مباشرة، دون المرور بالمراتب التسلسلية؛ وهذا ما كان يفعله الرئيس الأميركي Franklin Roosevelt.

---

(1) من مؤلفاته، كتاب صدر عام 1967، بعنوان: Inside Bureaucracy - Boston Little, Brown.

4 - مقدمو المعلومات Les informateurs:

يمكن استخدام هذه الطريقة في الرقابة وذلك بتكليف بعض المقربين من الجهات القيادية (وزراء، مدراء...) بوضع تقارير حول عمل المرؤوسين في مواضيع محددة، وذلك لقاء أجر، وأحياناً دون أجر.

من حسنات هذه الطريقة أنها تتلافى التأثيرات الإدارية الداخلية مع ما يخالطها من تداخل في المصالح أو تضارب بينها.

غير أن ما يخشى منه في اعتماد هذه الطريقة يظهر بداية إذا ما أساء مقدمو المعلومات (وهم في الغالب المستشارون) استعمال الصلاحيات المعطاة لهم، فينحرفون بها عن غاياتها ويسخرونها لمصالحهم، ومن ثم ينشئون بؤر نفوذ داخل الإدارة قائمةً على مرتكزات تجافي الصالح العام في الإدارات العامة، أو مصلحة المشروع في القطاع الخاص.

ومما يزيد الوضع سوءاً أمران أولهما أن تكون الجهة القيادية (الوزير مثلاً) بها رغبة لسماع كل ما يقال وما يهمس به، دونما تدقيق موضوعي، أو أن تكون تلك الجهة من محبي الإطراء فتستغل نقطة الضعف هذه فيزين لها أنها لا تتفوه إلاَّ بالحقيقة كاملة غير منقوصة، وفي كل آن، والأمر الآخر أن يكون مقدمو المعلومات من أقرباء الجهة القيادية أو من محازبيها فيتصرفون بالصلاحيات المعطاة لهم بتأثير من العصبيات العائلية أو الحزبية فتتشوه الصورة، وينعكس ذلك سوءاً على أداء العمل في الإدارة.

النبذة الثانية: أشكال الرقابة الداخلية في لبنان:

وهي تتمثل بالرقابات التالية:

أولاً: الرقابة الذاتية:

حدد المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12، وتعديلاته، صلاحيات الرؤساء التسلسليين في الملاك الإداري العام، وأوكل إليهم مهام الإدارة، والتنسيق، والرقابة، والتفتيش.

1 - وقد وضع المدير العام في قمة الهرم الإداري، تحت سلطة الوزير، وأوكلت إليه المهام التالية:

- **مهام الإدارة، وتتمثل بما يلي:**
  - اتخاذ القرارات، وتوقيع المعاملات، والمراسلات التي يقتضيها سير العمل.
  - إعداد المنهاج السنوي للأعمال.
  - إعداد الدروس الآيلة إلى تحسين سير العمل، ورفع مستوى الإدارة.
  - إعطاء التعليمات الدائمة في ما يتعلق بسير العمل، والموازنة.
- **مهام التنسيق، وتتمثل بما يلي:**
  - تنسيق الأعمال بين مختلف الدوائر، والموظفين التابعين لسلطته .
  - إعداد المسائل التي تتعلق بمبدأ عام.
  - التنسيق مع إدارة التفتيش المركزي بشأن الاقتراحات الرامية لتحسين سير العمل.
- **مهام الرقابة والتفتيش، وتتمثل بما يلي:**
  - السهر على تنفيذ المقررات المتخذة في الأوقات والصيغ التي وضعت لها.
  - مراقبة سير العمل، بتفتيش الدوائر والموظفين ومآل ذلك:
    - معاقبة المخطئ.
    - إصلاح الخطأ.
    - اتخاذ التدابير لتلاقي الخطأ من جديد.
    - السهر على حسن استعمال المواد والمفروشات.
    - تكليف التفتيش المركزي إجراء التفتيش، عند الاقتضاء.

2 - وقد أوكل القانون إلى المدراء ورؤساء المصالح والدوائر مهام إدارة الأعمال في الدوائر التابعة لهم، ومهام التنسيق بينها، والرقابة عليها.

3 - وتشدد القانون في مراعاة التسلسل الإداري، في إعطاء التعليمات، وفي إجراء الاتصالات بين الموظفين، بحيث لا يجوز للموظف أن يتصل برئيس له أعلى إلاّ بواسطة رئيسه المباشر، حتى في حالة الشكوى منه. كما أنه إذا اقتضت حالة الضرورة عدم مراعاة التسلسل في إعطاء التعليمات، فيجب أن يُعلم الرئيس المباشر بذلك.

ثانياً: رقابة التفتيش المركزي:

نصت المادة الثانية من قانون إنشاء التفتيش المركزي، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12 وتعديلاته، على المهام الأساسية التي يتولاها، وهي:

1 - مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة، والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه (الإداري، المالي، الهندسي، التربوي، الصحي والاجتماعي والزراعي).

2 - إبداء المشورة للسلطات الإدارية عفواً، أو بناءً لطلبها.

3 - تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة.

4 - القيام بالدراسات، والتحقيقات، والأعمال، التي تكلفه بها السلطات.

إن أعمال أجهزة التفتيش المركزي لا تتسم بالطابع المكتبي وحسب، بل تتعداه إلى الطابع الميداني، وفقاً لمتطلبات النشاط الرقابي، الأمر الذي يفسح في المجال أمام التفتيش المركزي للاطلاع عن كثب، على أوجه نشاطات العمل الإداري ككل، وتكوين صورة واضحة عن أوضاعه كافة. وهذا ما يميز رقابة هذا الجهاز عن مثيلاتها، من سائر أجهزة الرقابة. هذا من ناحية، ومن

ناحية ثانية، فإن تفاعل أجهزة الرقابة وترابطها مع بعضها بعضاً، بروح من التنسيق والتعاون في ما بينها، من شأنه أن ينعكس إيجاباً على حسن سير العمل الإداري، وسلامة الأداء فيه، وتأمين سيادة القانون.

ثالثاً: رقابة مجلس الخدمة المدنية:

بالإضافة إلى الصلاحيات التي يمارسها مجلس الخدمة المدنية، في ما يتعلق بتعيين الموظفين، وترقيتهم، وتعويضاتهم، ونقلهم، وتأديبهم، وصرفهم من الخدمة، وسائر شؤونهم الذاتية، فإنه يسعى إلى رفع مستوى الموظفين المسلكي، لا سيما عن طريق إعدادهم للوظيفة، وتدريبهم أثناء الخدمة.

وفي نطاق هذه الصلاحيات، تتقدم هيئة مجلس الخدمة المدنية إلى مجلس الوزراء، بالاقتراحات الآيلة إلى تعديل القوانين والأنظمة المتعلقة بتنظيم الإدارات، والمؤسسات العامة، وأساليب عملها، وتحديد عدد الوظائف فيها.

ثم أن هيئة المجلس تضع بياناً بحاجة كل إدارة عامة إلى الوظائف التي تتطلب مؤهلات ومعارف خاصة، وما تتطلبه هذه الوظائف من تنظيم دورات تدريبية، أو إنشاء فروع دراسة في المعهد الوطني للإدارة، أو تستلزم التخصص في الخارج.

وفي إطار ما يجريه المجلس من رقابة، فإنه يحق لهيئته أن تمانع في ملء بعض الوظائف الشاغرة، إذا تبين لها أن هذه الوظائف ليست ضرورية، أو أنه يمكن ملؤها بموظفين يؤخذون من الإدارة نفسها، أو من الإدارات الأخرى.

وتصل رقابة مجلس الخدمة المدنية إلى حدّ التثبت من كفاءة الموظفين المسلكية، وذلك إما عن طريق امتحانات مسلكية جماعية، تنظمها إدارة الموظفين لديه، لموظفي الفئتين الرابعة أو الخامسة، أو حتى عن طريق تحقيق شخصي، تقوم به لجنة مؤلفة من مندوب عن المجلس، ومندوب عن إدارة التفتيش المركزي ومندوب عن الإدارة التي ينتمي إليها الموظف، من أية فئة كان، ويصرف من الخدمة، أو يحال على التقاعد، كل موظف أثبت الامتحان،. أو التحقيق، أنه لا يملك المعارف الأساسية التي لا بدَّ منها، للقيام بوظيفته قياماً حسناً، وذلك وفق ما نصت عليه المادة 71 من نظام الموظفين.

رابعاً: رقابة ديوان المحاسبة:

1 - ديوان المحاسبة هو محكمة إدارية تتولى القضاء المالي. مهمتها السهر على الأموال العمومية، والأموال المودعة في الخزينة، وذلك:

- بمراقبة استعمال هذه الأموال، ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين، والأنظمة المرعية الإجراء.
- بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها، وحساباتها.
- بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها.

2 - وتخضع لرقابة الديوان:

- إدارات الدولة.
- بلديات بيروت، وطرابلس، والميناء، وبرج حمود، وصيدا، وزحلة - المعلقة، وسائر البلديات التي تخضع لرقابته بمرسوم، يتخذ في مجلس الوزراء.
- المؤسسات العامة التابعة للدولة، وتلك التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة الديوان.
- هيئات الرقابة التي تمثل الدولة في المؤسسات التي تشرف عليها، أو في المؤسسات التي تضمن لها الدولة حداً أدنى من الأرباح.
- المؤسسات، والجمعيات، وسائر الهيئات والشركات التي للدولة، أو للبلديات، أو للمؤسسات العامة التابعة للدولة، أو للبلديات، علاقة مالية بها، عن طريق المساهمة، أو المساعدة، أو التسليف.

3 - لديوان المحاسبة وظيفتان: وظيفة إدارية، ووظيفة قضائية.

فالوظيفة الإدارية يمارسها الديوان برقابته المسبقة على تنفيذ الموازنة، وبتقارير ينظمها عن نتائج رقابته المسبقة والمؤخرة، وابداء الرأي في الامور المالية والوظيفة القضائية يمارسها الديوان برقابته على الحسابات، وعلى كل من يتولى استعمال أو ادارة الاموال العمومية، والأموال المودعة في الخزينة.

4 - والرقابة الإدارية نوعان: مسبقة ومؤخرة.

الغاية من الرقابة الإدارية المسبقة، هي التثبت من صحة المعاملة، وانطباقها على الموازنة، وأحكام القوانين والأنظمة.

أما الغاية من الرقابة الإدارية المؤخرة، فهي تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة، من حين عقدها، إلى حين الانتهاء من تنفيذها، إلى قيدها في الحسابات، ويوضع بنتيجتها تقرير سنوي، وتقارير خاصة، عند الاقتضاء.

5 - وكذلك فإن الرقابة القضائية، هي على نوعين: رقابة على الحسابات، ورقابة على الموظفين:

الغاية من الرقابة على الحسابات، هي البتّ في صحة حسابات المحتسبين، وأي شخص يتدخل في قبض الأموال العمومية، والأموال المودعة في الخزينة، أو في دفعها، دون أن تكون له الصفة القانونية.

أما الرقابة على الموظفين، فتشمل أعمال كل من يقوم بإدارة، أو استعمال الأموال العمومية، والأموال المودعة في الخزينة، وكل من يقوم بعمليات القبض والدفع لحساب الخزينة، أو لصالحها، أو بمسك حساباتها، وكذلك أعمال كل من يتدخل في إدارة الأموال المذكورة، وفي القيام بالعمليات السالفة الذكر، دون أن تكون له الصفة القانونية، أو يساهم في الأعمال والعمليات المشار إليها، سواء بإجراء الأعمال التحضيرية لها، أو مراقبتها، أو بالتصديق عليها.

خامساً: سلطات الرقابة والوصاية على المؤسسات العامة:

سنعالج هذا الشكل من أشكال الرقابة لدى بحث موضوع المؤسسات العامة في القسم الثاني من هذا الكتاب.

النبذة الثالثة: الرقابة الخارجية:

نشير، بداية، إلى أن الرقابة الخارجية تختلف باختلاف ما إذا كانت تختص بالتنظيمات الخاصة، أو بالإدارات العامة. فإذا كانت الرقابة الخارجية تتعلق بالتنظيمات الخاصة فهي تعني، عندئذ، معرفة ما يجري في البيئة المحيطة بالتنظيم، وتَتَبُّعُ ما يطرأ على هذه البيئة المحيطة من تغيرات، وهي تختص بمعرفة السوق، والمنافسين، والمنتجات المعروضة فيه، والتقنيات المستخدمة، في

الإنتاج والتوضيب، والتسويق، وسائر ما يتعلق به. أنها نوع من الرقابة لسائر العوامل الخارجية التي تمس التنظيم، ونشاطه بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وذلك بهدف إدخال التعديلات الضرورية، على إدارة التنظيم، في المجالات كافة. وهي، كما يقولون، الإصغاء الدائم لصوت السوق، والتنصت عليه[1].

وإذا كانت الرقابة الخارجية تتعلق بالإدارة العامة، فهي تشتمل، برأي الأستاذ Richard Warner، على الرقابة المالية، والرقابة البرلمانية، ورقابة جماعات الضغط، ورقابة الرأي العام، ومنهم من عبر عن هذه الرقابة بأنها مساءلة الإدارة بواسطة الشعب مباشرة، أو بواسطة الهيئة التشريعية، أو بواسطة القضاء. أنها مراقبة لمشروعية عمل الإدارة، ولالتزامها بحدود الإجازة القانونية المعطاة لها، في النطاق المالي، من قبل ممثلي الشعب[2].

وسنعرض إلى هذا النوع من الرقابة، والجهات التي تتولى القيام بها.

أولاً: الرقابة القضائية:

1 - تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشروعية، principe de la légalité، الذي يمكن تلخيصه بأنه «سيادة حكم القانون»، ومقتضى هذ المبدأ، أن تخضع الدولة في تصرفاتها للقانون القائم، وأن يمكن الأفراد - بوسائل مشروعة - من رقابة الدولة في أدائها لوظيفتها، بحيث يمكن أن يردوها إلى جادة الصواب، كلما عنَّ لها أن تخرج على حدود القانون، عن عمد، أو عن إهمال.

ويصدر القضاء الإداري، في وجوده، عن مبرر عام، قوامه أن أي نزاع يجب أن يجد حلاً له، في إطار نظام قضائي مختص، كلما تعذر التوصل إلى حلول أخرى، فمن الصالح العام للمجتمع، أن تكون المنازعات، في أي شأن من شؤون الحقوق، موضوع حلّ قانوني، يتولاه قاض مختص، كفء، ونزيه.

2 - وقد اختلفت الدول في تعيين الجهة التي تتولى القضاء الإداري، وتوزعت

---

(1) Omar Aktouf, Le management entre tradition et renouvellement. Gaëtan morin éditeur Montrèal, Paris, Casablanca - 1994, p. 177.

(2) عبد الغني بسيوني عبدالله، أصول علم الإدارة، الدار الجامعية، بيروت، طبعة 1993، ص 421 - 422.

إلى فريقين اثنين؛ فقد ذهب فريق منها، وعلى رأسه الدول الأنكلوسكسونية، إلى إخضاع الإدارة للمحاكم العادية، ومنحها الاختصاص كاملاً، في ما يتعلق بأقضية الإدارة، لاعتبارات عملية وقانونية، حيث أن القضاء العادي، برأي هذا الفريق، يحقق أكبر ضمان للأفراد، فضلاً عن أن إنشاء محاكم إدارية، بجوار المحاكم العدلية، سيؤدي إلى تعقيد الأمور، وإلى استحداث إشكالات من جراء توزيع الاختصاص. وذهب فريق اخر، وعلى رأسه فرنسا، إلى إخضاع الإدارة لمحاكم إدارية خاصة، مستقلة عن القضاء العادي؛ وذلك بناءً على اعتبارات تاريخية، ترجع إلى الفكرة السيئة عن المحاكم العادية، ووقوفها في وجه أي إصلاح كان يراد إدخاله على الجهاز الإداري. فتبنى رجال الثورة الفرنسية تفسيراً خاصاً لمبدأ فصل السلطات، وبمقتضاه، ليس من حق السلطة القضائية أن تحكم في أقضية الإدارة، حتى لا تهدر استقلالها؛ فكانت نشأة المحاكم الإدارية، بمثابة امتياز للإدارة. ثم تطور بها الأمر، إلى أن تصبح ملاذاً للأفراد، ضد عسف الإدارة، وخروجها على مبدأ المشروعية.

وإذا كانت المشروعية تقوم على أساس وجود قواعد صارمة، تلتزم الإدارة باحترامها، فإنها لا يجب أن تحجب عن الأبصار، حاجة الإدارة إلى قدر من الحرية، تضمن به حسن الإدارة. ولهذا، يقر الفقه والاجتهاد، بل والمشترع، بعض الامتيازات للإدارة، تتبلور في ثلاث صور هي:

- السلطة التقديرية أو الاستنسابية le pouvoir discrétionnaire.
- سلطات الظروف الاستثنائية les circonstances exceptionnelles.
- أعمال الحكومة أو السيادة actes de gouvernement ou de souveraineté.

ونشير إلى أن الرقابة القضائية لا يمارسها القضاء من تلقاء نفسه، بل لا بدَّ من دعوى يحركها ذوو المصلحة بهذا الخصوص. كما أنه لا سلطان للقضاء على تصرف الإدارة المشروع، مهما تكن درجة عدم ملاءمته لمقتضى الحال؛ أما الرقابة الإدارية، فإنها تتناول المشروعية والملاءمة معاً. كما أن القضاء لا يملك سوى الحكم بسلامة التصرف المشكو منه، أو بعدم سلامته. وفي هذه الحالة الأخيرة، لا يملك القضاء سوى إبطال التصرف المعيب، والتعويض عنه عند الاقتضاء، أما الرقابة الإدارية فإنها قد تنتهي إلى تعديل التصرف المعيب، أو غير الملائم، أو إلى استبدال غيره به.

وسنتناول هذه المواضيع بشيء من التفصيل في القسم الثاني من هذا الكتاب.

وإذا ما رفعت الدعوى على الإدارة أمام القضاء، فإن القاضي ملزم بالفصل فيها، ولا يستطيع أن يمتنع عن النظر فيها، وعندها يكون قد ارتكب جريمة إنكار العدالة، le deni de justice. وتنتهي الرقابة القضائية بحكم، يحوز قوة القضية المقضي بها، l'autorité de la chose jugée، بحيث لا يمكن إثارة النزاع بشأنه من جديد. أما الرقابة الإدارية، فتنتهي بقرار يخضع لما تخضع له سائر القرارات الإدارية، فيجوز التظلم منه من جديد.

ثانياً: رقابة الـ ombudsman[1]:

1 - الـ ombudsman بصورة عامة:

إن الـ ombudsman البرلمانية، هي نظام système فريد من نوعه،

(1) l'ombudsman، مؤسسة أنشئت في السويد عام 1713، ثم أعيد تنظيمها في الدستور عام 1809. وفي وقت لاحق، تبنتها الدول الإسكندينافية الأخرى، في تواريخ مختلفة، فتبنتها فنلندا، عام 1919، والدانمرك، عام 1955، والنروج، عام 1962.
والكلمة مأخوذة من اللغة السويدية umbothsmathr، وهي مركبة من كلمتين: umboth، وتعني لجنة، وmathr، وتعني رَجُل (petit Robert-1). وعلى ذلك، فهي تستعمل، في مختلف بلدان العالم، بمعنى الوكيل، أو المفوض، أو الشخص الموكل إليه مهمة الدفاع عن المواطنين، في مواجهة السلطات العامة، وبالإجمال، فهي تطلق على المؤسسات التي تتولى هذه المهمة.
ويجري تعيين ombudsman، في البلدان الإسكندينافية، من قبل البرلمان، أو بناءً على اقتراح منه، وذلك لمراقبة الإدارة العامة. وهي تتمتع بسلطات واسعة، لإجراء التحقيقات اللازمة، في شكاوى المواطنين، ضد السلطات العامة.
وعلى غرار البلدان الإسكندينافية، فقد تبنى العديد من البلدان، اعتماد مثل هذه المؤسسة، مع إدخال بضع التعديلات عليها؛ فأنشأت ألمانيا الاتحادية ombudsman (عسكرية)، عام 1955، ونيوزيلندا، عام 1962، وغينيا وتانزانيا، عام 1966. وجزيرة موريس، عام 1970؛ أما بريطانيا، فأنشأت «اللجنة البرلمانية للإدارة» Parliamentary Commissioner for Administration، عام 1967. وأنشأت فرنسا، وظيفة «الوسيط» Médiateur، عام 1973، الذي يتماثل بمهامه مع الـ ombudsman، أما في Quèbec، فقد أطلق عليه اسم «حامي المواطنين» Protecteur du citoyen. (نقلاً عن نيل الصفحة 4 من كتاب l'o-budsman isarélien لمؤلفه (Nathalie Marguerite KERBER)، طبعة باريس 1975 Edition A. pedone.

لحماية المواطنين من سوء الإدارة وعسفها. وإذا كانت هذه المؤسسة تعود، في أصل نشأتها، إلى التجربة السويدية، فإنها قد أخذت أشكالاً متعددة، بتعدد البلدان التي اعتمدتها، بل إنها لم تبقَ على حال نشأتها الأولى، في البلد الواحد. غير أنه، وعلى الرغم من التعدد والاختلاف، فيما بينها، فإنها تتسم جميعاً بمواصفات عامة مشتركة، تجعلها مغايرة للهيئات الأخرى، التي تتلقى مراجعات المواطنين، وشكاويهم؛ وهذه المواصفات هي:

- تتلقى الـ ombudsman شكاوى المواطنين ضد الإدارة العامة، وتحاول إيجاد الحلول للشكاوى المحقة منها.

- إن الـ ombudsman غير مخولة بإعطاء تعليمات إلى الإدارة، ولا يحق لها إلغاء قراراتها، وهذا ما يميزها عن القضاء؛ فليس لها من سلطة مباشرة على الإدارة.

- إن الـ ombudsman مستقلة عن السلطة التنفيذية، فهي مرتبطة بالسلطة التشريعية. ويؤمن الدستور أو القانون لها هذا الاستقلال، حيث تتحدد طرق تعيين أعضائها، وحصاناتهم، ومدة ولايتهم، والوسائل المالية الموضوعة بتصرفهم، وضمان عدم خضوعهم لرقابة خارجية من أي نوع كان، وسوى ذلك من أحكام[1].

2 - وسيط الجمهورية في لبنان:

تمَّ إنشاء الـ ombudsman في لبنان باسم «وسيط الجمهورية» وذلك بموجب القانون رقم 664 تاريخ 4 شباط 2005. وقد اعتبر القانون «وسيط الجمهورية» شخصية مستقلة لا تتلقى التعليمات من أي سلطة. ومهمته تسهيل التعامل مع الإدارة والمساعدة على حل الخلافات الناشئة عن هذا التعامل.

والمقصود بالإدارة العامة هو أشخاص الحق العام، وأشخاص الحق الخاص الموكلة إليهم إدارة مرفق عام.

---

(1) Donald C. Rowat - Pourquoi un ombudsman parlementaire? in revue française d'administration publique - 1992, octonbre - décembre, N° 64.

ويتلقى الوسيط الطلبات من أي شخص طبيعي أو معنوي، ولا تقبل الطلبات المقدمة من جهة مجهولة الهوية. ولكن على صاحب العلاقة أن يكون قد باشر بالمراجعات الإدارية اللازمة ولم يحصل على النتيجة المتوخاة بعد مرور ثلاثة أشهر على المراجعة.

ويعود للوسيط أن يتدخل عفواً أو بناءً لطلب أي من النواب في المسائل التي تتعلق بالمصلحة العامة.

يعمل الوسيط على معالجة الطلبات الموجهة إليه بتقريب وجهات النظر بين صاحب الطلب والإدارة. وله أن يتقدم بالتوصيات الملائمة لمعالجة الطلبات، كما له أن يتقدم بالتوصيات التي من شأنها تحسين سير العمل في الإدارة وتطويره. وتقوم الإدارة المعنية إبلاغ الوسيط بالإجراءات التي اتخذتها بشأن التوصيات المذكورة.

ولكن الخلافات التي تنشأ بين الإدارة من جهة وبين العاملين فيها من جهة ثانية لا يمكن أن تكون موضوع مراجعة أمام وسيط الجمهورية.

ثالثاً: رقابة المجالس التمثيلية:

تطال رقابة المجالس التمثيلية، في الأصل، عمل السلطة التنفيذية، على الصعيدين السياسي والإداري. ويتسع مدى هذه الرقابة، ويضيق، وتتعدد أشكالها، تبعاً لطبيعة النظام السياسي القائم في الدولة المعنية.

وإذا كانت رقابة المجالس التمثيلية على عمل السلطة التنفيذية، في النظام الرئاسي، أقل شأناً مما هي عليه في النظام البرلماني، فإنها، مع ذلك، تبقى قائمة في مجالات هامة، وفي مقدمها المجال المالي، حيث لا تعود للحكومة الصلاحية بوضع موازنة الدولة السنوية، كما هي الحال في النظام البرلماني، باعتبار أن للكونغرس وحده الصلاحية بفرض الضرائب، وسائر الواردات العامة، مع حق إقرار النفقات؛ مما يعني أن الكونغرس، هو الذي يحدد أطر العمل الحكومي، واتجاهاته، من خلال إمساكه بالمقاليد المالية.

وعلى الرغم من اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، فقد أقرَّ الكونغرس لنفسه، حق استجواب من يشاء، من الأفراد العاملين في الادارة العامة، بمن

فيهم كبار الموظفين، وأمناء الدولة، وذلك انطلاقاً من الحق بالتحقيق inve-tigation، المعطى له بموجب الدستور.

وفضلاً عن ذلك، فإن للكونغرس صلاحية قضائية، باتهام كبار الشخصيات السياسية، ومحاكمتهم بالطريقة المعروفة impeachment، ويصل به الأمر، عملاً بأحكام الدستور، إلى حدّ إقالة موظفي الاتحاد، بمن فيهم الرئيس، في حال الخيانة، أو الرشوة، أو أية جناية، أو جنحة خطيرة، مضرة بالمصلحة العامة.

أما في النظام البرلماني، فإن صلاحية المجالس التمثيلية في الرقابة، على العمل الحكومي، هي أوسع نطاقاً، وأكثر أهمية، مما هي عليه هذه الرقابة، في النظام الرئاسي. فالمجالس النيابية، في النظام البرلماني، هي التي لها صلاحية إقرار الموازنة العامة، ولها صلاحية مراقبة تنفيذها، من خلال التصديق على قطع حساب الموازنة العامة، كما أن هذه المجالس النيابية، هي التي تمنح الثقة للحكومة، وتحجبها عنها، تبعاً لمراقبة أدائها في مختلف مجالات الحكم. ولها أيضاً أن تتابع عمل الحكومة، وتطرح عليها الأسئلة، وتقدم الاستجوابات، بما يجعل عمل الحكومة، خاضعاً للرقابة الدائمة والشاملة، هذا، فضلاً عن إمكان المجالس النيابية، تأليف لجان تحقيق، في أية مواضيع تراها ذا شأن خطير، على الصالح العام، بالمعنى الواسع للعبارة.

ففي لبنان «يتحمل الوزراء إجمالياً، تجاه مجلس النواب، تبعة سياسة الحكومة العامة، ويتحملون إفرادياً، تبعة أفعالهم الشخصية». كما أن حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب، في العقود العادية، وفي العقود الاستثنائية، وعندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء، وجب على هذا الوزير أن يستقيل.

كما أن لمجلس النواب، أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء (بارتكابهم الخيانة العظمى) أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم، ويكفون عن العمل فور صدور قرار الاتهام بحقهم.

وحيث أنه من صلاحية النائب الأساسية، في النظام البرلماني، كما هو الحال في لبنان، منح الثقة للحكومة، وحجبها عنها، فقد جرى تنظيم ممارسة

هذه الصلاحية في النظام الداخلي للمجلس النيابي، وذلك في الباب الثالث من هذا النظام تحت عنوان «الرقابة البرلمانية».

ويمارس النائب رقابته على أعمال الحكومة بواسطة السؤال، والاستجواب.

والسؤال هو استيضاح عن موضوع معين، يوجهه أحد النواب إلى الحكومة بمجموعها، أو إلى أحد الوزراء، سواء في الدورات العادية أو الاستثنائية. وإذا لم تجب الحكومة، ضمن المهلة القانونية، عن سؤال النائب، أو إذا لم يقتنع النائب بجوابها، حق له أن يحوِّل سؤاله إلى استجواب.

والاستجواب هو بمثابة إنذار، موجه من أحد النواب، للحكومة بمجموعها، أو لأحد الوزراء، نتيجة لوجود شبه قناعة لدى النائب، حول تقصير الحكومة، أو الوزير المختص، في السياسة العامة للحكومة، أو في عمل من أعمال الوزارة المعنية. ويفتح الاستجواب المجال لمناقشة عامة، يشترك فيها جميع النواب، ويجب أن ينتهي بقرار معلل، يعلن فيه المجلس رضاه عن تصرف الحكومة، أو يعلن عدم الرضا؛ ويترتب على ذلك طرح الثقة بالحكومة.

ثم أن من صلاحية مجلس النواب، في هيئته العامة، أن يقرر إجراء تحقيق برلماني، في موضوع معين، بناءً على اقتراح مقدم إليه للمناقشة، أو في معرض سؤال أو استجواب، في موضوع معين، أو مشروع يطرح عليه. وللجنة التحقيق أن تطلع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة، وأن تطلب تبليغها نسخاً عنها، وأن تستمع الإفادات، وتطلب جميع الإيضاحات التي ترى أنها تفيد التحقيق. ويمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق هذه سلطات هيئات التحقيق القضائية.

وإذا كان التطبيق العملي لهذه الصلاحيات، يعتوره الكثير من الشوائب والثغرات، فإن ذلك لا يطعن في أسس الصلاحية نفسها، وإنما يطعن في أصحاب هذه الصلاحية، وطريقة ممارستهم لها. فضلاً عن تقصير الهيئات الانتخابية، في محاسبة ممثليها، وقصورها، في غالب الأحيان.

رابعاً: رقابة التنظيمات السياسية، والرأي العام:

إن وجود رقابة التنظيمات السياسية، المتمثلة في الأحزاب، ورقابة

التنظيمات المدنية، المتمثلة في النقابات، مرهون بوجود الأنظمة الديمقراطية، التي تفسح في المجال لوجود تنظيمات معارضة. كما أن أهمية هذه الرقابة، وفعاليتها، مرهونة بدرجة الوعي السياسي، والنقابي، لدى هذه التنظيمات. وبخلاف ذلك، تصبح هذه التنظيمات، امتداداً للحكم والحكومة، وأداة بيدهما، ومن ثم تصبح «المعارضة»، زخرفاً في الآلة الحكومية.

ويبقى الرأى العام، المرجع الأخير في الرقابة على الحكم، والحكومة، والإدارة، وترتبط أهمية هذه الرقابة، بدرجة وعي الرأي العام، ومدى مشاركته في الحياة العامة، وأدوات التعبير المتوافرة لديه، من جمعيات، ونوادٍ، وصحافة، ووسائل إعلام مرئي ومسموع، وفي ذلك كله، ما يلقي الضوء على الجانب غير المرئي، من عمل الحكومة، والإدارة.

الفقرة الرابعة: لوحة القيادة Tableau de bord ودورها في الرقابة:

أولاً: نظرة عامة:

ليس هناك من إدارة حديثة دون استخدام لوحة القيادة. فمواجهة الضغوط الصادرة عن البيئة المحيطة، وسهولة التكيّف التي تتمتع بها التنظيمات، والمرونة في تسيير البرامج، وتعبئة العاملين في خدمة الأهداف المشتركة، كل ذلك أشكال مختلفة من صيغ التعبير للقول بأن فعالية تنظيم من التنظيمات لا ترتهن بإدارة قائمة على الروتين والرقابة، وإنما تتطلب المقدرة على ضبط تعقيدات تتزايد باستمرار، وفي مجالات شتى: فبعضها يتعلق بالبرامج التي يجب وضعها، والانطلاق بها، وقيادتها، وتحديثها كلما اقتضى الأمر، وبعضها يتعلق بالكفاءات والاختصاصات المكتسبة والمتنوعة، وبعضها يتعلق بالمعلومات الداخلية والخارجية حول الفوائد المباشرة، والاستراتيجية التي ينبغي بحثها ومعالجتها، وبعضها يتعلق بالقرارات المتخذة أو التي يجب أن تتخذ.

ولوحة القيادة تتيح التحكم بالوقت، وبالقرارات، ذلك لأنها تشكل ركيزة أساسية للمعلومات حول البنية ومضمونها الثابت في فترة من الزمن، ولأنها تقضي بأن تضع البرامج المستقبلية، ولأنها تتيح رؤية شاملة حول مختلف

النشاطات، ولأنها تظهر الأولويات الواجب تحديدها، كما أن لوحة القيادة تشكل مرتكز الاستدلال الذي يستعين به المسؤول في التنظيم لإعادة النظر في توجهات عمله، كلما اقتضاه الأمر ذلك.

ثانياً: تعريف لوحة القيادة:

لوحة القيادة هي مصدر من مصادر توفير المعلومات خلال فترة من الزمن يتم استخدامها بصورة منتظمة لمواكبة عمل من الأعمال أو مسار تنفيذ قرار من القرارات، وتختلف لوحات القيادة في محتواها، واستعمالاتها، باختلاف الإدارات والمؤسسات العامة، وما تقدمه من خدمات، وما تنتجه من سلع. وعليه فإنه لا توجد لوحة قيادة نموذجية، كما لا توجد لوحة قيادة يمكن وصفها بالحسنة، أو بالسيئة. بصورة مطلق. وهذا ما يدعو إلى الانطلاق من طبيعة المهمة نفسها، فما هي السلع التي تنتجها، وما هي الخدمات التي تقدمها، وما هي مرتكزات هذه المهمة، وما هو هاش المناورة داخل التنظيم العائد لها؟ فلوحة القيادة لها، في المقام الأول، قيمة الكشف عن المعطيات المتوافرة.

ثالثاً: أنماط لوحات القيادة Types de tableau de bord:

يجري التمييز، في المعتاد، بين ثلاث فترات في الإدارة gestion: الفترة التي تتعلق بالاستغلال exploitation، وفترة البرمجة programmation، وفترة القيادة pilotage.

فترة الاستغلال هي فترة العمل اليومي، حيث نجد المهمة تمارس من خلال عمليات محددة، تتطلب معرفة مهنية، وخبرة عملية. ولوحة القيادة، في هذا المجال، هي وسيلة للمساعدة على تنفيذ العمل المباشر. فهي توفر المعلومات مباشرة، وفي الأوقات المحددة. حول عدد من الأمور من مثل: الوسائل المستخدمة، وكمية المواد الخارجة من المستودعات، عدد وجبات الطعام المقدمة.. وسوى ذلك من أمور.

أما في فترة البرمجة، فإن لوحة القيادة تستجيب لمطالب أكثر تحديداً، فهي تستخدم كدليل للعمل، ولمراعاة مراحله، وتتيح تحديد النقاط الحساسة

في مسيرة العمل، وتنذر بها.

وأما في فترة القيادة، فإن لوحة القيادة تتيح المساعدة على تحديد الاتجاهات العامة وسياستها على المدى الطويل، وقياس النتائج. فلوحة القيادة تواكب تطور المعطيات الاقتصادية والاجتماعية التي ترتكز عليها التوجهات الاستراتيجية، كما تواكب العوامل الرئيسة في حسن أداء التنظيم. فهي، بهذا المعنى، وسيلة لمواكبة النتائج ومراقبة التناسق بين مختلف المستويات في التنظيم. إنها نوع من النظام Système الهرمي المتماسك الذي يأخذ بالاعتبار، بداية، لوحة القيادة في فترة الاستغلال، ثمَّ لوحة القيادة في فترة البرمجة، وصولاً إلى لوحة القيادة في فترة الإدارة العامة. مما يجعل العمل مترابطاً في هذه الفترات، وإن كان لكل فترة أهدافها الجزئية الخاصة التي تتكامل في سبيل تحقيق الأهداف الاستراتيجية. وأي تباين يظهر بين الأهداف الجزئية والنتائج الحاصلة واقعياً، إنما يمثل مشكلة بالنسبة إلى الفقرة الثانية. فالمستويات الثلاثة تتكامل؛ وعليه، فإن لوحة القيادة تبقى ضرورية حتى في حال غياب الأولويات الاستراتيجية المحددة، وذلك بهدف تدريب المستخدمين على إدارة المشاريع والبرامج، لتحديد الأهداف من خلال تعويدهم على المتابعة، والرقابة، وقياس النتائج. وبالمقابل، فإن من العسير تصور أولويات استراتيجية أو خطط العمل دون نظام متابعة، ورقابة، أي دون لوحة قيادة.

رابعاً: هندسة لوحة القيادة Architecture des tableaux de bord:

تستهدف لوحة القيادة تحقيق غايتين: إحداهما مساعدة المسؤولين على اتخاذ القرارات التي تتيح لهم بلوغ الأهداف المحددة، والغاية الأخرى مساعدة هؤلاء المسؤولين على فتح الحوار مع معاونيهم، ومع مرؤوسيهم ورؤسائهم. وينتج عن ذلك أن لوحة القيادة يجب أن تكون متلائمة مع الحاجة إلى اتخاذ القرارات الخاصة بالأشخاص المعنيين مباشرة بها، مع مراعاة القواعد المشتركة التي تؤمن الشفافية، وتساعد على التماسك داخل التنظيم.

إن توزيع لوحات القيادة بين المستويات المختلفة تفترض تحديد النواة الأساسية التي تشكل نقطة الارتكاز الضرورية للأهداف، وتحديد إجراءات

التنظيم اللازمة بصورة تسلسلية، هذا، من أجل أن تكون نتائج استخدام لوحات القيادة ذات فعالية.

خامساً: مضمون لوحة القيادة Le contenu du tableau de bord:

لا توجد أنماط محددة سلفاً لمضمون لوحة القيادة؛ غير أن الأسئلة الأساسية التي ينبغي الإجابة عنها، من خلال لوحة القيادة، يمكن تصنيفها وفق المؤشرات التالية:

1 - المؤشرات الاقتصادية les indicateurs physiques:

وهي تعبر من خلال المبالغ النقدية، في الغالب، عن الأداء الإجمالي للتنظيم، أو للمرفق. من ذلك على سبيل المثال، النتائج الإجمالية للاستثمار.

2 - المؤشرات المادية les indicateurs physiques:

وتجيب هذه المؤشرات عن أربعة أنماط من الأسئلة:

- ما الذي تمَّ إنجازه؟ وهذا هو مؤشر النشاط. وهو يتعلق بكمية المنتجات أو الخدمات المؤداة وعدد الزبائن، أو المستفيدين.
- ما هي قيمة ما تمَّ إنجازه؟ وهذا هو مؤشر الجودة. وهو يتعلق بالتقيد بمهل الإنجاز، وما شابهها.
- ما هي كلفة ما تمَّ إنجازه؟ وهو مؤشر الكلفة. وهو يتعلق بتحديد عدد ساعات العمل للمستخدمين، وساعات استخدام الآلات.. وسواها.
- ما هي دلالة ما تمَّ إنجازه؟ وهذا هو مؤشر الإيضاح. وهو يتعلق بإتاحة الفرصة، إما لفهم النتائج الحاصلة، وإما للتأثير على النتائج في المستقبل.

3 - المؤشرات الإنسانية les indicateurs humains:

وهي تتعلق بالموارد البشرية لجهة معرفة مشاعر الرضى لديهم، ولجهة

معرفة درجة الكفاءة في استخدامهم، ولجهة اختصاصاتهم.

سادساً: بنية لوحة القيادة وتركيبتها:

تختلف بنية لوحة القيادة وتركيبتها باختلاف الإدارات والمؤسسات العامة، والتنظيمات وسوى ذلك من مرافق. ولذلك يجري انتقاء المؤشرات التي تتلاءم مع طبيعة نشاط هذه التنظيمات. فلوحة القيادة بالنسبة إلى مرفق الأمن تختلف بتركيبتها عن لوحة القيادة بالنسبة إلى المرفق الصحي، أو إلى مرفق التعليم الجامعي، وسواها.

فصل ملحق
الحكومة الألكترونية

الحكومة الألكترونية، وتعرف بالإنكليزية E-government، هي نظام حديث تتبناه الحكومات باستخدام الشبكة العنكبوتية العالمية، الأنترنت، في ربط مؤسساتها بعضها ببعض، وربط مختلف خدماتها بالمؤسسات الخاصة والجمهور عموماً؛ ووضع المعلومة في متناول الأفراد، وذلك لخلق علاقة شفافة معهم تتصف بالسرعة والدقة وتهدف للارتقاء بجودة الأداء. ويعتقد أن أول استخدام مصطلح «الحكومة الألكترونية» قد ورد في خطاب الرئيس الأميركي بيل كلينتون عام 1992.

تعريفها:

لا يوجد تعريف محدد لمصطلح الحكومة الألكترونية، نظراً للأبعاد التقنية والإدارية والتجارية والاجتماعية التي تتداخل معها. غير أن هناك عدة تعريفات لهذا المصطلح قالت بها غير جهة دولية. ففي العام 2002 عرَّفت الأمم المتحدة الحكومة الألكترونية بأنها «استخدام الأنترنت والشبكة العالمية العريضة لتقديم معلومات وخدمات الحكومة للمواطنين». كما عرفت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادي OECD هذا المصطلح على النحو التالي: «الحكومة الألكترونية هي استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وخصوصاً الأنترنت للوصول إلى حكومات أفضل».

وعرفها بعض الباحثين بأنها وسيلة لتحسين القطاع العام، كما عرفها آخرون بأنها وسيلة لتحقيق الإصلاح وتغيير العمليات والهيكلية والثقافة الحكومية.

كما قال غيرهم بأن الحكومة الألكترونية هي النسخة الافتراضية عن الحكومة الحقيقية.

نطاق استعمالها:

حققت الحكومة الألكترونية انتشاراً واسعاً بين حكومات العالم، فقد ورد في تقرير الأمم المتحدة عام 2001 الذي تضمن تلخيصاً لنشاط الحكومة الألكترونية حول العالم أن هناك مواقع ألكترونية تستخدم لتوفير المعلومات والخدمات تخص 190 دولة أي ما نسبته 89.8 % من الدول الأعضاء في المنظمة الدولية.

مرتبة لبنان في جهوزية الحكومة الألكترونية:

صنف مؤشر جهوزية الحكومة الألكترونية للأمم المتحدة لبنان في المرتبة 93 بين 183 دولة في العالم، وفي المرتبة الحادية عشرة بين 19 دولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

أثر الحكومة الألكترونية:

للحكومة الألكترونية أثران أساسيان: أولهما، أنها تحدث تحويلاً في الإجراءات الحكومية، ومثال ذلك، توفير الخدمات الحكومية بصورة أسرع وبتكلفة أقل. وبذلك يستفيد المواطن من هذا الإجراء كعميل، كما تستفيد الحكومة نفسها من خلال خفض التكلفة والمصاريف. فحكومات الولايات المتحدة الأميركية خفّضت ما يقرب من 70% من التكلفة، وذلك بالتحول إلى الخدمة الألكترونية، مقارنة بتكلفة تقديم نفس الخدمة عن طريق المعاملات المباشرة أو التقليدية (ومثاله، انخفضت تكلفة تسجيل السيارات، في ولاية آلاسكا، من 7.75 دولار إلى 0.91 دولار فقط. كما انخفضت تكلفة تجديد الرخص في ولاية أريزونا من 7 دولارات إلى دولارين. أما في الدول النامية،

فقد وفرت حكومة البرازيل مبلغ عشرة ملايين دولار سنوياً عندما سدد أحد عشر مليون برازيلي ضريبة الدخل ألكترونياً).

أما الأثر الثاني للحكومة الألكترونية فيتمثل بتطوير نظام إدارة الحكم والشؤون العامة وإيجاد علاقة جديدة بين الموظفين والدولة في إدارة الشؤون العامة. (ومثاله، أدى اعتماد نظام الانتخاب الألكتروني، في ولاية أريزونا، إلى إشراك عدد من الناخبين يوازي ستة أضعاف المعدل العادي، وذلك في الانتخابات الأولية للحزب الديمقراطي. كما استخدمت هيئة الانتخابات الحرة في جنوب إفريقيا نظم المعلومات الألكترونية إدارة وجمع وتدقيق وتسجيل 18 مليون بطاقة انتخاب في انتخابات عام 1999).

القسم الثاني

الإدارة العامة

تنظيمها - أعمالها - مسؤولياتها

السياسية. وتتمثل في تركيز الاختصاصات السياسية، من مدنية وعسكرية في يد سلطة واحدة داخل الدولة. وهذه الظاهرة الاجتماعية هي ظاهرة طبيعية، إذ تتجه الدولة، في أول نشأتها، إلى جمع الاختصاصات المبعثرة داخل البلاد، والاستئثار بممارستها. فتصدر عنها، دون غيرها، القرارات النافذة التي تواجه بها الحاجات العامة للسكان، وهي تشمل الإقليم الجغرافي للدولة بكامله[1].

2 - وتظهر المركزية السياسية بمظهر قانوني؛ فقد كان من نتائج المركزية السياسية أن تتقهقر العُرْف كمظهر سائد للقوانين المعمول بها في المناطق والأقاليم، وحلّ القانون الذي تصدره السلطة التشريعية في الدولة محل تلك الأعراف المبعثرة والمتنوعة والمختلفة أحياناً. وباتت مجموع القوانين الموحَّدة التي تصدرها تلك السلطة التشريعية هي التي تنظم علاقات الأفراد ببعضهم بعضاً، وهي التي تحكم علاقة الدولة بإداراتها وهيئاتها المختلفة بالمواطنين. وصارت الأعراف، بعد ذلك، مصدراً مساعداً لقوانين الدولة ومكملاً لها في بعض الحالات، لا أكثر.

ثانياً: المركزية الإدارية centralisation administrative:

1 - إن الدولة هي الشخص القانوني الوحيد الذي يمارس مهاماً إدارية عامة وشاملة؛ بمعنى أن الدولة هي وحدها التي تستطيع التدخل في جميع ميادين العمل الإداري، وأن تمارس صلاحيات تشمل الرقعة الجغرافية لكامل الإقليم الوطني؛ ولا أحد سواها من أشخاص القانون العام له مثل هذه الصلاحية العامة والشاملة. فسواها من أولئك الأشخاص تكون له صلاحياته المحدودة في نطاق جغرافي لا يتعداه إلى نطاق جغرافي آخر، أو تكون له صلاحياته المقتصرة على نوع معين من النشاط، لا يتجاوزه إلى نشاط آخر. فلهذه الشمولية التي تمتاز بها الدولة طابعان:

---

(1) د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى 1954 - 1955، دار النشر للجامعات المصرية، ص 168.

أحدهما، طابع إقليمي territorial والآخر، طابع وظيفي fon-tionnel.

وعند هذا التمايز بين الدولة وسواها من أشخاص القانون العام، يرتسم الخط الفاصل بين المركزية centralisation واللامركزية décentralisation.

2 - نشير، في هذا المجال، إلى أن عبارة «الدولة» Etat لها مدلول، في القانون الإداري، مغاير لمدلولها في القانون الدولي العام. ففي القانون الإداري، الدولة هي شخص معنوي عام، إلى جانب عدد كبير من أشخاص القانون العام الآخرين، وإن كانت لها أهمية خاصة، وموقع متميز عن سواها من أولئك الأشخاص. أما في القانون الدولي العام، فإن عبارة «الدولة» تعني الهيئة الوطنية السياسية بجميع مكوناتها، وهي التي تمثلهم جميعاً في المجتمع الدولي[1] وليس لغيرها أن يقوم بمهمة التمثيل في المنظمات الدولية.

3 - وبالنظر إلى فرادة فرنسا في القانون الإداري، وإلى تأثيراتها البارزة في الأنظمة الإدارية، ولا سيما في البلدان التي كانت واقعة تحت سلطة انتدابها، وفي مقدمها لبنان، فإنه لا بدَّ من الإشارة إلى تجربتها في مضمار أساليب التنظيم الإداري، وبالأخص ما تعلق منها بالمركزية واللامركزية.

فقد أكد Alexis de Tocqueville أن تاريخ فرنسا الحديث قد اتسم بجهد لإقامة المركزية، وهو جهد كان قد بدأ في العهد القديم Ancien Régime، وتابعته الثورة بوتير أعلى. فطيلة القرن التاسع عشر وحتى منتصف القرن العشرين، كانت الاتجاهات اللامركزية تبدو خجولة ومعزولة في ميدان معركة الأفكار السياسية الدائرة في حينه.

(1) André de Laubadère, Jean - Claude Venezia, Yves Gaudemet - Traité de droit administratif 14 édition, 1996, Tome 1, L.G.D.J. p. 60.

وقد انعكس ذلك في كتابات بعض فقهاء القانون الإداري، ومن بينهم العميد Maurice Hauriou الذي امتدح المركزية بحزم فقال في مقدمة مؤلفه حول القانون الإداري: بوسعنا أن نغير الأشخاص، ونبدل في أشكال التنظيم، ونهز رتابة العمل، غير أننا لا نكف عن ترسيخ المركزية، فهي حركة لا تقاوم. واعتبر الأستاذ Georges Dupuis مدير الدروس في العهد الوطني للإدارة أن العميد Hauriou على حق في بعض الوجوه[1] فالدولة نفسها عندما قامت إنما قامت على أساس المركزية، من حيث أنها قضت على اللامركزيات الإقطاعية؛ وعندما استقرَّ بيدها الأمر استعادت بعض التنظيمات من العهد القديم، فالمحافظ le préfet الذي بعثه نابليون بونابرت ممثلاً له، بلبوس جديد وتسمية جديدة، هو نفسه l'intendant الذي كان يبعثه الملك من قبل، في العهد القديم، ممثلاً له في المناطق والأقاليم.

ثالثاً: المركزية الإدارية كطريقة من طرق التنظيم الإداري:

تأخذ المركزية الإدارية شكل البناء الهرمي في إدارات الدولة. وتتحدد الصلاحيات وفق تسلسل المستويات في هذا البناء. غير أن الصلاحيات التقريرية الهامة فإنها تعود لمن يقف في قمة الهرم الإداري، أي بيد الوزير؛ فهو الذي يتخذ القرارات النافذة، وتحال هذه القرارات إلى مختلف القيادات الوسيطة للتنفيذ والمتابعة.

ثم أن هذه القيادات الوسيطة تتولى تجميع احتياجات المواطنين - أو هي من المفترض أن تقوم بذلك - وترفعها إلى الوزير ليتخذ القرارات المناسبة بشأنها؛ مما يعني أن هذه القيادات الوسيطة، ومن هو دونها، إنما هي أجهزة مساعدة لقمة الهرم الإداري، لا تعمل إلاَّ بأمر منه، وهي لا تتولى تقرير الأمور وإنما تنفيذها.

ومثل هذا التنظيم الإداري المتشدد في المركزية كان قد وُجد، على درجة ما، في فرنسا، في تشريعات السنة الثامنة للثورة الفرنسية، في عهد نابليون بونابرت. وهو لم يعد قائماً في أي بلد من بلدان العالم، بما فيها فرنسا.

---

(1) Yves Meny - Centralisation et décentralisation dans le débat politique français - L.G.D.J. 1974. préface de Georges Dupuis, p. I.

البند الثاني

المركزية بين الحصرية واللاحصرية

أولاً: الحصرية Concentration:

1 - إن المركزية الإدارية، على الشكل الموصوف آنفاً، هي مركزية حصرية، أي أنها مركزية مطلقة، ويقال أيضاً إنها مركزية كاملة. فيعود للسلطة المركزية ممارسة جميع الصلاحيات، دون أن يكون لممثليها، أو للوحدات الإدارية في العاصمة، أو الأقاليم، أية صلاحية للبتّ ببعض الشؤون، مهما تكن ثانوية وتافهة. فعلى هؤلاء الموظفين في الوحدات الإدارية أن يتلقوا القرارات والتعليمات كأوامر، وعليهم التنفيذ، تحت طائلة المسؤولية.

2 - غير أن الدولة ذات التنظيم المركزي الكامل - وليس المتشدد فقط - التي تستحوذ على جميع الصلاحيات، دون أن تقرّ لغيرها من الهيئات الاجتماعية بالوجود القانوني، لم يعرفها التاريخ السياسي والإداري قط؛ هذا، إلاّ إذا اعتبرنا المدينة - الدولة، كأثينا وأسبارطة، أو بعض المدن الحرة لدى الشعوب الجرمانية، دولاً بالمعنى القانوني العصري للعبارة: وهي، على أية حال، ليست كذلك.

3 - وبالمقابل، فإن الدولة ذات التنظيم المركزي الكامل أمر لا يمكن تصوره؛ إذ أننا نكون، في مثل هذه الحالة، أمام دولة لا تمتلك أية سلطة مركزية. وهي، في مثل هذه الحالة، ليست دولة، وإنما هي مجموعة متناثرة من الجماعات والتنظيمات الثانوية التي يتصرف كل منها كأنها دولة بذاتها.

وكما أن المركزية لا يمكن أن تكون مطلقة، وإن هي وصلت إلى مثل هذا الحدّ فإنها تكون قد قضت على الدولة نفسها، وبعثرتها إلى دويلات، فإن اللامركزية لا يمكن أن تكون مطلقة كذلك. وإن هي وصلت أيضاً إلى مثل هذا الحدّ فإنها تكون قد أعطت لكل هيئة لامركزية صلاحية الدولة[1].

---

(1) Marcel Waline - Droit administratif - 9° édition, Ed. Sirey. 1963, p. 300.

فالنقيضان إذا بلغا أقصى غاياتهما يلتقيان، على حدّ تعبير ابن حزم الأندلسي[1].

ثانياً: اللاحصرية Déconcentration:

1 - إن اللاحصرية هي أن تتنازل السلطة المركزية العليا في الدولة، عن بعض صلاحياتها - وليس عن جميع صلاحياتها - في اتخاذ القرارات، إلى من هم أدنى منها في سلم الهرم الإداري. فالمسألة لا تعدو أن تكون، في هذه الحالة، مسألة توزيع الصلاحيات في اتخاذ القرارات، وذلك بالتخفيف من حصرها في قمة الهرم الإداري، دون أن ينال ذلك من مجموع صلاحيات الدولة، أو أن يؤدي إلى تضييق دائرة هذه الصلاحيات. فحجم الصلاحيات يبقى على ما هو عليه، وكل ما في الأمر هو أن يصار إلى توزيع تلك الصلاحيات ما بين العاصمة، حيث تقيم السلطة المركزية، وبين الأقاليم (المحافظات والأقضية) حيث يمارس موظفو الدولة مهامهم. وهؤلاء الموظفون، في المحافظات والأقضية، هم جزء من الهرم الإداري العام، مرتبطون به، ويخضعون للرقابة التسلسلية فيه، بحسب مستويات مواقعهم في السلم الإداري[2].

2 - فاللاخصرية هي إذاً، إعطاء ممثلي السلطة المركزية، الموظفين في المناطق والأقاليم، بعض الصلاحيات، للبتّ ببعض الشؤون المحلية، دون الرجوع إلى السلطة المركزية، في العاصمة، ويبقى هؤلاء الموظفون تابعين للسلطة المركزية، فيعينون من قبلها، ويخضعون لأشرافها ورقابتها.

3 - فاللاحصرية هي على هذا شكل من أشكال المركزية، وهي تقوم على نقل بعض الصلاحيات إلى ممثلي السلطة المركزية

---

(1) فالحزن إذا أفرط أبكى والفرح إذا أفرط أبكى، وإدمان القبض على الثلج يفعل فعل النار.

(2) René Chapus, Droit administratif général- Tome 1. 7° édition, Montchrestien, 1993, p. 314.

في الأقاليم (المحافظات والأقضية، في لبنان) سواء عن طريق التشريعات القانونية، أو عن طريق تفويض بعض الصلاحيات إلى هؤلاء الموظفين، في نطاق ما يحدده القانون.

4 - لهذا النوع من التنظيم الإداري، المتمثل باللاحصرية، حسنات واضحة، نشير إلى بعضها:

أ - إن من أولى حسنات اللاحصرية هي التقريب بين الإدارة وأصحاب العلاقة من المواطنين. فإذا كان من المستطاع ممارسة الحكم عن بعد، فإنه من الأفضل والأجدى ممارسة الإدارة عن قرب.

On peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près(1).

ب - التخفيف من أعباء السلطة المركزية، حيث لا ينحصر البتّ بالمسائل الإدارية والمالية العائدة للمواطنين بيد جهة واحدة، مما يؤدي إلى تراكمها، والتأخير في اتخاذ القرارات بشأنها.

ج - التخفيف من أعباء المواطنين القاطنين في المناطق، ولا سيما البعيدة منها، مما يوفر عليهم الوقت والمال.

د - ثم أن اللاحصرية تحافظ على وحدة السياسة العامة للدولة، وتُبقيها بمنأى عن التشرذم والتفتيت، ولا يعود هناك من تفاوت في ممارسة الصلاحيات، يصل، في بعض الأحيان، إلى حدّ التضارب والتناقض. فجميع ممثلي السلطة المركزية، في الأقاليم، يبقون خاضعين لتعليمات واحدة، وينهجون في تطبيقها نهجاً واحداً.

---

(1) وردت هذه العبارة في متن الأسباب الموجبة للمرسوم الصادر بتاريخ 25/آذار 1852، في فرنسا، والمتعلق بموضوع «اللامركزية»، وهم يعنون بها «اللاحصرية»، حيث لم يكن التمايز بين العبارتين قد تحددت مضامينه آنذاك.

البند الثالث

اللامركزية الإدارية décentralisation

أولاً: شروط اللامركزية:

تفترض اللامركزية وجود ثلاثة شروط هي التالية:

1 - الشرط الأول: وهو يقوم على التمييز بين الشؤون الوطنية والشؤون المحلية، فاللامركزية تتضمن تمييزاً بين الحاجات العامة التي تخص مجموع المواطنين على أرض الوطن، كالحاجة إلى الأمن الداخلي، وإقامة العدل بين الناس بفض النزاعات فيما بينهم، وما شابه ذلك، وبين الحاجات التي تخص مجموعة مواطنين يقيمون معاً في رقعة جغرافية، لقرية أو مدنية، كالحاجة إلى نظافة الطرقات والشوارع، وجمع النفايات الصلبة، والصرف الصحي، والحراسة في الليل، وما شابه ذلك. وهذا التمايز بين هذين النوعين من الحاجات، يتطلب الإقرار بوجود مجموعة شؤون محلية affaires locales تختلف عن الشؤون الوطنية العامة affaires nationales.

غير أن الهيئات اللامركزية (كالبلديات في لبنان) ليست هي التي تقرر بنفسها، ولنفسها، الشؤون المحلية الخاصة بها. فالدولة، أي السلطة المركزية، هي وحدها صاحبة الصلاحية في تعيين الحاجات والشؤون المحلية التي تعود للهيئة اللامركزية مباشرتها وإشباعها.

ومآل ذلك هو أن القانون الذي يصدر عن السلطة التشريعية، في الدولة المركزية، هو الذي يحدد نطاق تلك الحاجات والشؤون المحلية، وذلك بالصيغ التي يرتئيها، فتطول لائحة الشؤون المحلية، أو تقصر؛ ويتسع نطاقها، أو يضيق، وفق ما يراه المشترع مناسباً.

وفي مطلق الأحوال، فإن مناط الشؤون المحلية يقع في النطاق الإداري حصراً. فليس للهيئات اللامركزية سلطاتها المشترعة، وليس لها قضاؤها الخاص[1].

---

(1) A. de Laubadère... op. cit., p. 118.

وتقتضي الإشارة أخيراً إلى أنه ليس هناك شؤون محلية أو وطنية بطبيعتها، وإنما يقوم التمييز بينها انطلاقاً من نظام القيم السائدة ومستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي الحاصل[1].

2 - **الشرط الثاني**: يتمثل هذا الشرط بأن تمنح السلطةُ المركزية الشخصيةَ المعنوية للهيئة المحلية. وهذه الشخصية القانونية المتميزة عن شخصية الدولة تستتبع الاستقلال المالي. فإذا لم تتوافر لتلك المجموعة المحلية موارد مالية خاصة بها، فإنه لا فائدة عملية من الحديث عن إمكانية تسيير الشؤون المحلية الخاصة بتلك الهيئة.

ومنح الشخصية المعنوية للهيئات المحلية (البلديات...) هو النتيجة الطبيعية للامركزية، لأنها العنوان المنطقي للاعتراف لتلك الهيئات بالشؤون المحلية الخاصة بها[2].

والشخصية المعنوية التي تتمتع بها الهيئة المحلية (البلدية...) لا تميزها عن الشخصية المعنوية للدولة وحسب، وإنما تميزها، أيضاً، عن سائر الشخصيات المعنوية الأخرى. وإذا كانت الدولة كلاً واحداً، فإن الهيئات المحلية هي أجزاء من كل، هو الدولة[3]

3 - **الشرط لثالث**: إذا كان الشرطان السابقان ضروريين لإقامة اللامركزية الإدارية، فإنهما غير كافيين؛ فلا بدَّ من أن يترك للجماعة المحلية صلاحية اختيار من يتولى إدارة شؤونها الخاصة. فإذا استأثرت السلطة المركزية بصلاحية تعيين جهاز التنفيذ لإدارة شؤون الجماعات المحلية فإن ذلك يتعارض مع مبدأ اللامركزية نفسه، ومن هنا، كان لا بدَّ من أن يترك للمواطنين حرية اختيار من يرونهم مؤهلين للقيام بإدارة شؤونهم المحلية، وذلك عن طريق الانتخاب.

---

(1) Charles Roig. Théorie et réalité de la décentralisation - Revue française de science politique - 1966 - vol. 16 - p. 445 - 471.

(2) Georges Vedel, Pierre Delvolvé - Droit administratif, 12° édition, P.U.F., 1992, Tome 2, p. 400.

(3) René Chapus, op. cit., p. 206.

ومؤدى ذلك أن اللامركزية تتطلب وجود قانون يحدد للهيئات المنتخبة مجالات عملها، ومدى صلاحياتها في إدارة جميع شؤونها المحلية، أو جزء منها .

ثانياً: الفرق بين اللامركزية واللاحصرية:

إن اللاحصرية تعني، كما مرَّ معنا، توسيع صلاحيات ممثلي السلطة المركزية في المناطق، وهم معينون من قبل السلطة المركزية، وتابعون لها؛ في حين أن اللامركزية تعني إعطاء الهيئات المنتخبة صلاحية التقرير، والتنفيذ، من حيث أن هذه الهيئات تابعة لشخص معنوي مختلف عن الدولة، ويتمتع، تبعاً لذلك، بالاستقلال المالي والإداري.

فاللامركزية تقوم على أساس ديمقراطي، يتمثل السكان المحليون فيها بمن ينتخبونهم لإدارة شؤونهم الخاصة، فيتخذ هؤلاء القرارات باسمهم، وتصدر بالأصل عنهم، وأن خضع بعضها لرقابة السلطة المركزية.

البند الرابع

اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية (الفيدرالية)

1 - إن الفارق الأساسي بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية هو أن اللامركزية الإدارية تتعلق بالتنظيم الإداري للدولة، في حين أن اللامركزية السياسية تتعلق بشكل التنظيم السياسي للدولة، حيث تبدو الدولة دولة مركبة، أي أنها تتألف من مجموعة دول بسيطة تعلوها دولة اتحادية فيدرالية.

2 - اللامركزية الإدارية مبحث من مباحث القانون الإداري، في حين أن اللامركزية السياسية مبحث من مباحث القانون الدستوري.

3 - إن توزيع الصلاحيات بين الدولة والهيئات المحلية في اللامركزية الإدارية يتم من خلال قانون تصدره السلطة التشريعية في الدولة (البسيطة)،

في حين أن توزيع الصلاحيات بين الدولة الاتحادية والدول الأعضاء في هذه الدولة يتم من خلال الدستور الاتحادي.

4 - إن للدولة العضو في الدولة الاتحادية دستورها الخاص، وهيئاتها المنتخبة التشريعية وحكوماتها المحلية، وقضاؤها المحلي. وليس للهيئات المحلية في اللامركزية الإدارية شيء من هذا القبيل؛ بل هي تبقى خاضعة في ممارسة صلاحياتها لوصاية السلطة المركزية. هذا، في حين أن اللامركزية السياسية لا تقرّ بشيء من الوصاية من قبل الدولة الفيدرالية على الدول الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي.

5 - لذلك، فإن التوسع في الصلاحيات اللامركزية للهيئات المحلية قد يوصلها إلى حدود اللامركزية السياسية. والفرق شاسع بين البلدية كشكل من أشكال اللامركزية الإدارية. وبين الدول الأعضاء في الدولة الفيدرالية. والفرق بينهما ليس في درجة الاستقلال فقط، وإنما في طبيعته أيضاً.

6 - تقتضي الإشارة، في نهاية هذا البحث، إلى أن العنصر الأساسي الذي يحضر مباشرة في المحاكمات الفقهية الإدارية والدستورية هو أن الأنظمة القانونية للدولة تتجه تلقائياً، وبصورة طبيعية نحو المركزية، فهي في أساس تكوين الدولة؛ وأي تغيير يطرأ عليها، فيما بعد، إنما هو فعل إرادة. فالمركزية هي الحالة الطبيعية état naturel، ذلك لأن اللامركزية تظهر كما لو أنها نوع من التنازل؛ فهي نتيجة إقرار بحالة أخرى، واعتراف بها reconnaissance. وبتعبير آخر، فإن المركزية هي معطى c'est une donnée، في حين أن اللامركزية هي نتيجة تفريع للدولة un démembrement de l'Etat، على حدّ تعبير الفقيه الإداري الفرنسي M. Waline، فالمركزية، برأيه، سابقة على اللامركزية، وهذا ما يبرر القول بأنها سلطة عليا؛ وبكونها كذلك فإنها هي التي تتنازل عمَّا لها من بعض سلطاتها للغير. ومثل هذه المسألة هي في أساس التمييز الذي يقيمه الفقهاء بين اللامركزية واللاحصرية والفيدرالية. فهذه المفردات الثلاث تعبر عن درجات مختلفة من الاستقلالية. فاللاحصرية واللامركزية هما منحة تعطى، بينما الفيدرالية هي نتيجة توافق متبادل. وقد عبر عن هذه المسألة العلامة G. Burdeau بقوله إن الفيدرالية لا تعني الوحدة

Unité وإنما تعني الاتحاد Union، وعبر عنها الأستاذ R. Pelloux بقوله إن الفيدرالية تقوم على رضى الوحدات التي يتشكل منها الاتحاد consentement des unités composantes.

ونجد ذلك الاختلاف الأساسي والجوهري بين اللامركزية واللاحصرية، وبين الفيدرالية في الضمانات الدستورية في الدولة الاتحادية، بينما لا نجد في الدولة الموحدة سوى نظام قانوني واحد هو النظام القانوني للدولة. والدولة الفيدرالية لا تشكل نظاماً قانونياً يقوم على التراتبية الهرمية ordre juridique hiérarchisé وإنما يقوم على التعايش بين أنظمة قانونية متغايرة.

البند الخامس

اللامركزية المرفقية

1 - إن في أصل وجود إدارات الدولة (الوزارات) هو وجود مصلحة عامة يقتضي تأمينها عن طريق تلك الإدارات. فوزارة الدفاع وجدت من أجل تأمين مرفق الدفاع الخارجي عن الوطن. ووزارة العدل وجدت من أجل تأمين مرفق العدل أي فضّ النزاعات بين المواطنين، عند حصولها، عن طريق المحاكم القضائية... أو سوى ذلك من قضايا.

وامتدَّ نشاط الدولة لاحقاً فشمل بعض المرافق ذات الطابع الصناعي أو التجاري أو الفني أو العلمي. وهي أمور لا تتلاءم إدارتها مع أشكال الإدارة العادية المألوفة في المرافق الإدارية. ولذلك فقد رأت الدولة إدارتها بصورة مستقلة، بإعطائها الشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والإداري. وهذا ما عرف، في لبنان، باسم المؤسسات العامة.

فالمؤسسات العامة، إذن، هي شكل من أشكال اللامركزية المرفقية (أو المصلحية)، وإن كانت تدار عن طريق مجالس إدارة تعين من قبل الدولة، ولا تنتخب انتخاباً، كما هو الحال في البلديات. وسيصار إلى بحثها لاحقاً في فصل مستقل.

الفصل الثاني

التنظيم الإداري في لبنان

السلطة المركزية

زاوج التنظيم الإداري في لبنان بين المركزية واللامركزية، شأنه في ذلك شأن جميع التنظيمات الإدارية في مختلف بلدان العالم. ثم أنه اعتمد المركزية واللاحصرية في تنظيم الإدارات العامة، كما أقرَّ باللامركزية الإدارية أو الإقليمية (البلديات) واللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة).

وسنتناول هذه المواضيع بالبحث تباعاً.

البند الأول

السلطات الدستورية وصلاحياتها

الفقرة الأولى: رئيس الجمهورية:

أولاً: موقع رئيس الجمهورية في الهيئات الدستورية:

1 - رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن. يسهر على احترام الدستور، والمحافظة على استقلال لبنان، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور.

يرئس المجلس الأعلى للدفاع، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء[1].

2 - رئيس الجمهورية هو الجهة الدستورية الوحيدة التي تحلف يمين الإخلاص للأمة والاحترام للدستور، وذلك بالنص التالي:

«أحلف بالله العظيم أن أحترم دستور الأمة اللبنانية، وقوانينها، واحفظ استقلال الوطن اللبناني وسلامة أراضيه».

ويؤدي رئيس الجمهورية هذه اليمين الدستورية إثر انتخابه مباشرة. ويُتْبِعُ ذلك، في المعتاد، خطاباً أمام مجلس النواب يتضمن رسم الوجهة العامة لإدارة الحكم خلال مدة ولايته؛ وهو ما بات يعرف بـ «خطاب القسم». غير أن مضمون هذا القسم لا يشكل وثيقة ذات مفاعيل قانونية، بل وحتى سياسية، يمكن الرجوع إليها في المحاسبة والتقييم.

ثانياً: انتخاب رئس الجمهورية ومدة ولايته:

1 - انتخابه:

نصت الفقرة الثانية من المادة 49 من الدستور على أن «ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفى بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي...».

وقد أثار هذا النص انقساماً في اتجاهات الرأي في فهمه، لجهة تحديد الأغلبية الواجب توافرها في انتخاب الرئيس:

فبداية، ما هو المقصود بأغلبية الثلثين في دورة الاقتراع الأولى؟ فهل هي أغلبية أصوات الحاضرين أم أغلبية مجموع عدد الأعضاء الذي يتألف منهم مجلس النواب؟ فالدستور لم يكن واضحاً، بما فيه الكفاية، لهذه الجهة

(1) نرى، من خلال صياغة النص، أن قيادة رئيس الجمهورية للقوات المسلحة تبقى في النطاق النظري ما دامت القوات المسلحة «تخضع لسلطة مجلس الوزراء» الذي يعود له أمر اتخاذ القرار السياسي بتحريك القوات المسلحة في القضايا الكبرى التي تمس وحدة الدولة وسلامتها واستقرارها. وفي مطلق الأحوال فإن قيادة رئيس الجمهورية للقوات المسلحة هي قيادة ملتبسة حيث أن الدستور أخضعها لسلطة مجلس الوزراء.

حيث نص على غالبية الثلثين من «مجلس النواب». وقد جرى العمل بالرأي القائل بأن المقصود من النص هو «مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً».

ثم أنه ثار جدل فقهي دستوري آخر، قبيل انتخاب رئيس الجمهورية الحالي حول مفهوم «دورات الاقتراع التي تلي» فهل يحتسب عدم انعقاد المجلس بسبب عدم تأمين غالبية الثلثين وهو النصاب المطلوب لانعقاده، دورةً أولى، حتى يصح انتخاب الرئيس بالغالبية المطلقة، أي بغالبية النصف زائداً واحداً، في الدورات التالية؟.

وقد رأى بعضهم أن النص صريح حول هذه المسألة؛ فالدورة الأولى قد حصلت ولو لم تتوافر الغالبية المطلوبة لانعقادها، ولذلك يمكن الدعوة إلى دورات تالية لانتخاب الرئيس بالغالبية المطلقة.

وعارضهم آخرون مستندين في ذلك إلى سببين:

الأول، وهو أن الدورة الأولى لم تنعقد أصلاً ما دام النصاب القانوني لم يتأمن. فكيف يصح احتسابها دورة أولى وهي لم تنعقد دستورياً.

والثاني، وهو أن جميع حالات انتخاب رئيس الجمهورية في لبنان لم تحصل إلاّ بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء مجلس النواب. فالعرف الدستوري مكمل للنص المكتوب، ومفسر له، فلا يمكن إغفال الأخذ بهذا العرف الدستوري لاعتبارات سياسية طارئة؛ وبالتالي، التأسيس لعرف دستوري آخر. قد تكون له مفاعيل خطيرة لاحقاً.

وفضلاً عن ذلك، فإن التركيبة الاجتماعية الخاصة بلبنان تفرض التمسك بالتفسير المذكور تلافياً للوقوع في حالات الإخلال بالتوازن الوطني الداخلي؛ فمقاعد مجلس النواب تتوزع مناصفة بين المسيحيين والمسلمين، فماذا يحصل لو توافق مجموع النواب من إحدى الطائفتين، أو غالبيتهم، على تسمية شخص معين لرئاسة الجمهورية وانتخابه على هذا الأساس، إذا أمكنهم استمالة نائب واحد أو بضعة نواب من الطائفة الأخرى؟.

2 - شروط انتخابه:

نصت المادة 49 من الدستور على أنه «لا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة، وغير المانعة لأهلية الترشيح».

وفي هذا النص إحالة إلى قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، ومنه يتبين أن هذه الشروط هي التالية:

أ - شرط السن:

نصت المادة السادسة من قانون الانتخاب المذكور على أنه، لا يجوز أن يكون عضواً في المجلس النيابي إلاّ من كان لبنانياً مقيداً في لائحة الناخبين أتم الخامسة والعشرين من عمره...» وقد رأى بعض فقهاء القانون الدستوري أن هذا السن صغيرة جداً حيث أنه غير متوافق مع أهمية المنصب الذي يتطلب خبرة واسعة في إدارة الحكم وحنكة في المسائل الكبرى والعلاقات الدولية المعقدة، وهي أمور لا تتوافر لدى شخص في سن مبكرة كهذه[1].

ب - شرط الجنسية:

أوجبت المادة السادسة المذكورة آنفاً أن يكون رئيس الجمهورية لبنانياً؛ ولم يتم التمييز بين اللبناني بالمولد واللبناني بالتجنيس وإنما يكتفى بأن يكون قد مضى على تجنسه مدة عشر سنوات على الأقل، خلافاً لبعض البلدان التي تفرض أن يكون رئيس الدولة حاملاً جنسيتها بالولادة.

ج - شرط الأهلية:

كما أوجبت المادة نفسها أن يكون رئيس الجمهورية متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية. أما التمتع بالحقوق المدنية فيوجب ألا يكون معتوهاً أو محجوراً عليه لسفه أو غفلة، وأما التمتع بالحقوق السياسية فيوجب ألا يكون قد ارتكب من الأفعال الجرمية ما يؤدي إلى الحكم عليه بحرمانه من هذه الحقوق.

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بدون تاريخ، ص 600 (والدكتور مصطفى أبو زيد، النظام البرلماني في لبنان، ص 259، المشار إليه في الحاشية).

د - شرط التعليم:

وكما النائب، فإن رئيس الجمهورية يجب أن يكون متعلماً، وهو أمر يقتصر على معرفة القراءة والكتابة لا أكثر. وعند هذه المسألة توضع المسؤولية على الهيئة الانتخابية، أي على مجلس النواب، للتدقيق في مدى أهلية رئيس الجمهورية للقيام بأعباء مهامه. فأحياناً نجد بعض رؤساء الدول (والحكومات) يَجْهَدون في قراءة نص مكتوب، ويتلعثمون في نطق بعض المفردات والتعابير، وهي أمور لا تتناسب مع رمزية الموقع، ومكانته الرفيعة.

هـ - شرط انتماء الرئيس لطائفة معينة:

هناك شرط عرفي غير مكتوب، اقتضته التركيبة الخاصة لبنية لبنان الطائفية، وهو أن يكون رئيس الجمهورية منتمياً للطائفة المارونية.

و - في من لا يجوز انتخابهم لرئاسة الجمهورية:

نص الدستور اللبناني على أنه «لا يجوز انتخاب القضاة وموظفي الفئة الأولى، وما يعادلها في جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة، وسائر الأشخاص المعنويين في القانون العام مدة قيامهم بوظيفتهم، وخلال السنتين اللتين تليان تاريخ استقالتهم، وانقطاعهم فعلياً عن وظيفتهم، أو تاريخ إحالتهم على التقاعد».

غير أن هذا النص جرى تعديله بصورة استثنائية.

3 - مدة ولايته:

تدوم رئاسة رئيس الجمهورية مدة ست سنوات، ولا تجوز إعادة انتخابه إلاَّ بعد ست سنوات لانتهاء ولايته.

وقد صدرت عدة تعديلات لهذا النص الدستوري قضت بتمديد هذه الولاية «لمرة واحدة» لمرات عديدة!.

ثالثاً: صلاحيات رئيس الجمهورية:

1 - في علاقة رئيس الجمهورية بمجلس النواب:

- لرئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها، واختتامها، وبرنامجها.

ومثل هذا الحق لا يختص به رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة وحدهما، وإنما يعود لمجلس النواب أيضاً الدعوة إلى عقد استثنائي بأكثريته المطلقة من مجموع أعضائه.

- ولرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد مجلس النواب إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً، وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد.

ومن البديهي ألا يلجأ رئيس الجمهورية إلى ممارسة هذه الصلاحية الدقيقة إلاّ لأسباب قاهرة، وبالتوافق مع رئيس الحكومة، وإن لم ينص الدستور على ذلك صراحة، كما هو الحال بشأن افتتاح الدورات الاستثنائية. ونحن نرى أن صلاحية التأجيل هي أشد خطورة من صلاحية الدعوة إلى دورات استثنائية.

حيث أن التأجيل يؤدي إلى تقصير فترة العقد العادي المعطى للمجلس لممارسة مهماته. أما الدورة الاستثنائية فتمنح المجلس وقتاً إضافياً لممارسة تلك المهام.

- يوجه رئيس الجمهورية، عندما تقتضي الضرورة رسائل إلى مجلس النواب.

- يعود لرئيس الجمهورية الطلب إلى مجلس الوزراء حلّ مجلس النواب قبل إنتهاء عهد النيابة، في الحالات التالية:

أ - إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي.

ب - إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طول عقدين استثنائيين متواليين، لا تقل مدة كل منهما عن الشهر.

ج - في حال ردّ مجلس النواب الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل.

د - إذا اقترح مجلس النواب، في عقد عادي، إعادة النظر في الدستور بأكثرية الثلثين، ولم توافق الحكومة على اقتراح

التعديل، غير أن المجلس أصرَّ على الاقتراح بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع أعضائه، فلرئيس الجمهورية. حينئذٍ، أما إجابة المجلس إلى رغبته، أو الطلب من مجلس الوزراء حله.

- يحيل رئيس الجمهورية مشاريع القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب.

2 - في علاقة رئيس الجمهورية برئاسة الحكومة ومجلس الوزراء:

- يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف، بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة[1].

- يصدر رئيس الجمهورية مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفرداً.

- يصدر رئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء، مرسوم تشكيل الحكومة، ومراسيم قبول استقالة الوزراء، أو إقالتهم.

- يترأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في التصويت.

- يصدر رئيس الجمهورية، منفرداً، المراسيم بقبول استقالة الحكومة، أو اعتبارها مستقيلة. والحكومة تعتبر مستقيلة في الحالات التالية:

أ - إذا استقال رئيسها.

ب - إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.

ج - بوفاة رئيسها.

د - عند بدء ولاية رئيس الجمهورية.

---

(1) أثير اعتراض فقهي حول إقحام رئيس مجلس النواب في الاستشارات لتسمية رئيس الحكومة مما يطعن بمبدأ الفصل بين السلطات.

هـ - عند بدء ولاية مجلس النواب،

و - عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه، أو بناء على طرحها الثقة بنفسها.

- يعرض رئيس الجمهورية أي أمر من الأمور الطارئة على مجلس الوزراء، من خارج جدول الأعمال.

- يدعو رئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، مجلس الوزراء إلى الانعقاد استثنائياً، كلما رأى ذلك ضرورياً.

3 - صلاحية رئيس الجمهورية في ما يتعلق بإصدار القوانين والمراسيم:

- يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت الموافقة النهائية عليها في خلال شهر بعد إحالتها من الحكومة، ويطلب نشرها. وهو لم يعد يؤمن تنفيذها، كما كان له ذلك قبل التعديل الدستوري لعام 1990. أما في حال قرر مجلس النواب استعجال إصدارها، فتصبح المهلة خمسة أيام.

- يحق لرئيس الجمهورية، بعد اطلاع مجلس الوزراء. أن يطلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة، ضمن المهلة المحددة لإصداره (مهلة الشهر أو خمسة أيام في حال الاستعجال)، فإذا أقره مجلس النواب بالغالبية المطلقة من مجموع عدد أعضائه فعليه إصداره وطلب نشره ضمن المهلة المذكورة.

- يمكن لرئيس الجمهورية إصدار مرسوم بتنفيذ مشروع قانون أحالته الحكومة إلى مجلس النواب بصفة المستعجل، وذلك بعد مضي أربعين يوماً على طرحه على المجلس، بعد إدراجه على جدول أعماله وتلاوته عليه[1].

---

(1) أثيرت تساؤلات حول كيفية احتساب مهلة الأربعين يوماً:

لجهة بداية المهلة: فقد رأى بعضهم أن هذه المهلة تبدأ من تاريخ استلام مجلس النواب مشروع القانون، ورأى آخرون أن هذه المهلة تبدأ من تاريخ عرض مشروع القانون على مجلس النواب لمناقشته. والرأي الراجح هو هذا الأخير. =

- يصدر رئيس الجمهورية المراسيم ويطلب نشرها، وله حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية. وإذا أصرَّ مجلس الوزراء على القرار المتخذ، أو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته، يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً، ووجب نشره.

- يشترك في التوقيع على مقررات رئيس الجمهورية رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون؛ أما مرسوم إصدار القوانين فيشترك في التوقيع عليه رئيس الحكومة.

4 - صلاحية رئيس الجمهورية في العلاقات الخارجية:

- الوجه الأول للعلاقات الخارجية هو تبادل السفراء والوزراء المفوضين والقناصل، فيعود لرئيس الجمهورية، بوصفه رئيس الدولة أمر قبول أوراق اعتماد السفراء والقناصل المبعوثين من دولهم، كما أن السفراء المفوضين عن لبنان فيتقدمون بأوراق اعتمادها لدى الدول الأخرى باسم رئيس الجمهورية.

- والوجه الثاني للعلاقات الخارجية هو المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها، وهو أمر يتولاه رئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح المعاهدة مبرمة إلاّ بعد موافقة مجلس الوزراء[1].

= لجهة احتساب الأربعين يوماً: فهل تحتسب الفترة الزمنية الفاصلة بين دورتين عاديتين لمجلس النواب من ضمن المهلة المذكورة أم لا؟ ومن الواضح أن تلك الفترة الزمنية لا تدخل في حساب المهلة المذكورة بل يتوقف مرور المهلة طيلة الفترة الفاصلة بين دورتين عاديتين ويعاد استئناف احتسابها عند بدء الدورة اللاحقة، ما لم يدع مجلس النواب إلى دورة استثنائية، ومدرج على جدول أعمالها مشروع القانون المعين. وبخلاف ذلك يمكن تقصير مهلة الأربعين يوماً إلى بضعة أيام إذا جرى استئخار عرض مشروع القانون على مجلس النواب حتى الأيام الأخيرة من الدورة العادية، بحيث لا يكون لدى المجلس المهلة الكافية لمناقشة مشروع القانون وإقراره، فيصار إلى نشره بمرسوم.

(1) جرى جدل دستوري حول ممارسة هذه الصلاحية في معرض إقرار المعاهدة الدولية المتعلقة بإنشاء المحكمة الدولية الخاصة بلبنان للنظر في قضية اغتيال رئيس الوزراء الأسبق رفيق الحريري، حيث لم يتولَّ رئيس الجمهورية أمر المفاوضة بشأنها.

وإذا انطوت المعاهدة على شروط تتعلق بمالية الدولية، أو كانت معاهدة تجارية، أو كانت غير قابلة للفسخ سنة فسنة، فيحتاج إبرامها إلى موافقة مجلس النواب.

5 - صلاحية رئيس الجمهورية بترؤس الحفلات الرسمية:

ليس المقصود بذلك جميع الحفلات الرسمية وإنما الحفلات الوطنية الكبرى، ويكون ذلك بحضور رئيس الجمهورية شخصياً أو بانتداب أحد الوزراء لتمثيله فيها.

6 - صلاحية رئيس الجمهورية بمنح الأوسمة:

حدد المرسوم الاشتراعي رقم 122 تاريخ 1959/6/12 (وتعديلاته) المتعلق بنظام الأوسمة، تصنيف الأوسمة الوطنية، وقد بلغت، في الوقت الراهن، ستة عشر وساماً أولها وسام الاستحقاق اللبناني وآخرها وسام الأسير. وقد أنشئ لهذه الغاية مجلس للأوسمة يتولى إدارة الأوسمة الوطنية بإشراف رئيس الجمهورية.

وتمنح الأوسمة بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية وفق إجراءات مختلفة حددها نظام الأوسمة.

7 - صلاحية رئيس الجمهورية بمنح العفو الخاص:

يمنح رئيس الجمهورية العفو الخاص ليس عن الجرائم المقترفة وإنما عن العقوبات المحكوم بها. والعفو الخاص grace يختلف بطبيعته القانونية عن العفو العام (amnistie) إذ أن العفو الخاص الذي يمنحه رئيس الجمهورية يعتبر عملاً إدارياً، بينما العفو العام لا يصدر إلاّ بموجب قانون.

ومن الفروق المقررة علماً واجتهاداً بين العفو الخاص والعفو العام أنه لا يسفر عن الأول محو آثاره القانونية، من تدوين في السجل العدلي، وإدخاله في تكرار الجرائم.. في حين أن من شأن العفو العام ألا يترك من الآثار إلاّ ما يتعلق بحقوق الأفراد الشخصية، وفق ما جرى تفصيله في قانون العقوبات اللبناني[1].

---

(1) د. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى أيار (مايو) 1970، ص 725.

نشير إلى أن قرار العفو الخاص لا يقبل الطعن لعلة تجاوز حدّ السلطة أمام مجلس شورى الدولة.

الفقرة الثانية: مجلس الوزراء:

أولاً: الموقع الدستوري لمجلس الوزراء:

1 - مجلس الوزراء، أو الحكومة، هو هيئة جماعية تتألف من رئيس مجلس الوزراء الذي هو رئيس الحكومة، ومجموع الوزراء الذين تتألف منهم الحكومة.

2 - نصت المادتان 17 و65 من الدستور اللبناني على أن تناط السلطة الإجرائية[1] بمجلس الوزراء. وتعتبر إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء من التعديلات الأساسية التي تضمنتها وثيقة الوفاق الوطني - والتي باتت تعرف باسم «اتفاق الطائف» - والتي تمَّ إدخالها في متن الدستور، بموجب القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21.

ثانياً: صلاحيات مجلس الوزراء:

1 - نصت المادة 65 من الدستور على الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء. وقد جاء تعداد هذه الصلاحيات على سبيل المثال لا الحصر، حيث وردت تالياً لعبارة «ومن الصلاحيات التي يمارسها...)، فكلمة «من» هي بمعنى التبعيض في هذا المقام.

2 - أشارت المادة 65 المذكورة أعلاه إلى الصلاحيات التالية:

- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات، ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية، واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها .

- السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة، والإشراف على كل أجهزة

---

(1) استخدم الدستور اللبناني عبارة «السلطة الإجرائية» بدلاً من عبارة «السلطة التنفيذية».

الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء.

- تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون.

- حلّ مجلس النواب، بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي، أو طوال عقدين استثنائيين متتاليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر، أو في حال ردّ الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل.

ثالثاً: ممارسة صلاحيات رئيس الجمهورية:

نصت المادة 62 من الدستور، وفق التعديل الدستوري لعام 1990، على أنه في حال خلو سدة الرئاسة لأي علة كانت تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً بمجلس الوزراء.

رابعاً: اجتماعات مجلس الوزراء وطريقة اتخاذ القرارات:

1 - يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقر خاص[1]، ويترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر[2].

2 - النصاب القانوني لانعقاد مجلس الوزراء هو أكثرية ثلثي أعضائه.

3 - يتخذ مجلس الوزراء قراراته توافقياً، وإذا تعذر ذلك فبالتصويت.

---

(1) جرى اعتماد مقر خاص لاجتماعات مجلس الوزراء لفترة وجيزة من الزمن ثم ما لبث أن تمَّ الاستغناء عنه.

(2) قبل التعديل الدستوري الصادر عام 1990، كان يجري التمييز بين مجلس الوزراء الذي ينعقد برئاسة رئيس مجلس الوزراء فيطلقون عليه اسم المجلس الوزاري، وإذا انعقد برئاسة رئيس الجمهورية يطلقون عليه اسم مجلس الوزراء؛ أما في ظل التعديل الدستوري المذكور فلم يعد من مجال للتمييز بين هاتين الحالتين فقد غدا رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء.

ويتخذ قراراته بأكثرية الحضور.

4 - يتخذ مجلس الوزراء قراراته بأكثرية ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها، وذلك في المواضيع الأساسية التالية:

- تعديل الدستور - الحرب والسلم - الاتفاقات والمعاهدات الدولية - الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى - إعادة النظر في التقسيم الإداري - قانون الانتخابات - قوانين الأحوال الشخصية - إعلان حالة الطوارئ وإلغاؤها - التعبئة العامة - الموازنة العامة للدولة - تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها - حل مجلس النواب - قانون الجنسية - إقالة الوزراء.

وقد اعتبر بعض فقهاء القانون الإداري في لبنان أن تعداد المواضيع الأساسية التي يتطلب إقرارها أكثرية موصوفة بثلثي أعضاء الحكومة إنما جاء على سبيل التعداد لا الحصر، حيث أن هناك مواضيع هامة كثيرة أخرى لم ترد ضمن التعداد المذكور، ومنها، على سبيل المثال - برأيه - قرار منح الجنسية اللبنانية لمستحقيها. وقرارات تعديل أو تبديل الحقائب الوزارية دون موافقة الوزير المختص مسبقاً[1].

غير انه لم يتم الاستدلال على هذا الرأي من خلال صياغة النص، وانما اعتبر اصحاب هذا الرأي ان بعض الامور ترقى إلى اهمية ما ورد ذكره في نص الدستور، فاعتبروا ان التعداد انما جاء على سبيل المثال لا الحصر.

ونحن، من جهتنا، لا نوافق على الاخذ بهذا الرأي، لاسيما وان النص قد ادخل قانون الجنسية في عداد الامور التي تتطلب اكثرية الثلثين، فقد كان من المفترض، لو شاء واضع النص ان يدخل مسألة التجنس في عداد هذه الامور، ان يلحقها بموضوع قانون الجنسية، ولو من باب تداعي الافكار. فضلاً عن ان اموراً كهذه لا تؤخذ بالقياس نظراً لخطورة مزالقه احياناً.

(1) يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، 1998، ص 61.

الفقرة الثالثة: رئيس مجلس الوزراء

أولاً: الموقع الدستوري لرئيس مجلس الوزراء:

- رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها، ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء.
- يترأس جلسات مجلس الوزراء، ما لم يحضر رئيس الجمهورية فتكون الجلسات، عندئذٍ، برئاسة رئيس الجمهورية.

ثانياً: صلاحياته:

1 - في تشكيل الحكومة ونيل الثقة بها:

- يتولى رئيس مجلس الوزراء عند تسميته رئيساً مكلفاً لتأليف الحكومة، إجراء الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة. ويتداول بنتيجة هذه الاستشارات مع رئيس الجمهورية تمهيداً لإصدار مرسوم تشكيلها بتوقيع رئيس الجمهورية مقروناً بتوقيعه.

يشار في هذا الخصوص إلى أنه ليس من مهلة زمنية ملزمة لرئيس الحكومة المكلف بإنهاء الاستشارات النيابية التي قد تطول أشهراً وأكثر، إذا لم يسعفه الوضع السياسي لإنجاز المهمة عاجلاً، ويبقى الأمر معلقاً بيدي رئيس الحكومة المكلف إلى أن يبادر هو من تلقاء نفسه بطلب إعفائه من هذه المهمة، ولمسألة كهذه محاذير قد تؤدي بالنتيجة إلى شل العمل الحكومي، مما تقتضي معالجته بشكل من الأشكال.

- بعد صدور مرسوم تشكيل الحكومة يبادر رئيس مجلس الوزراء إلى عقد جلسات لمجلس الوزراء توصلاً إلى تحديد السياسة العامة للحكومة العتيدة، ويطرح ما يتم التوصل إليه على شكل بيان وزاري أمام مجلس النواب لنيل الثقة بحكومته على هذا الأساس.

2 - في صلاحياته الإدارية:

- يضع رئيس مجلس الوزراء جدول أعمال مجلس الوزراء، ويطلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها وعلى

المواضيع الطارئة التي ستبحث.

- يرأس مجلس الوزراء، ويكون حكماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع.

- يوقع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم من أي نوع كانت، سواء أكانت مراسيم تنظيمية أو مراسيم عادية أو فردية، فضلاً عن المراسيم المتعلقة بإصدار القوانين، وإعادة النظر فيها بالإضافة إلى مراسيم دعوة مجلس النواب إلى الانعقاد في دورات استثنائية.

- يتابع رئيس مجلس الوزراء أعمال الإدارات والمؤسسات العامة، وينسق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل؛ غير أن هذا لا يؤدي إلى اعتبار رئيس مجلس الوزراء رئيساً تسلسياً للوزراء.

- يسهر على تنسيق نشاط مختلف الوزارات لتأمين الانسجام بين أعمالها، ويعمل على تأمين تنفيذ المقررات التي تتخذها الحكومة، ويصدر، لهذه الغاية. التعاميم والمذكرات التي تتناول مواضيع مبدئية وعامة.

البند الثاني

الهيئات المركزية الإدارية

الفقرة الأولى: جهاز الدولة المركزي:

أولاً: تأليفه:

1 - يتألف جهاز الدولة المركزي من المديريات العامة لرئاسة الجمهورية، ولرئاسة الوزارة، ومن الوزارات.

2 - تتألف كل وزارة من مديرية عامة واحدة أو أكثر؛ وتقسم المديرية العامة إلى مديريات ومصالح، وتقسم المديريات والمصالح إلى دوائر وأقسام.

3 - تحدث الوزارات والمديريات العامة والمديريات والمصالح، وتلغى بقانون.

ثانياً: ملاكاته:

1 - الملاك الإداري هو عبارة عن هيكلية الإدارة أو الوزارة وهو يتضمن تحديد الوظائف بمستوياتها المختلفة، وبفئاتها (وهي خمس فئات في لبنان) وهي تتجه من الأدنى إلى الأعلى بحسب أهميتها صعوداً إلى قمة الهرم الإداري وتتمثل بالفئة الأولى.

وتحدد بمقابل كل فئة العدد المطلوب لكل وظيفة من كل فئة موزعة على المديريات العامة والمديريات والمصالح، والدوائر والأقسام.

2 - تحدد ملاكات المديريات العامة والمديريات والمصالح، وتعدل، وتلغى بقانون. أما ملاكات الدوائر والأقسام فتحدد وتعدل وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح الوزير المختص، وبعد موافقة مجلس الخدمة المدنية.

ثالثاً: تنظيمه:

1 - تنظم الوزارات بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، ويحدد عدد الدوائر والأقسام في كل منها. وتحدد الصلاحيات العامة وكيفية توزيع هذه الصلاحيات بين مختلف المديريات العامة والمديريات والمصالح والدوائر والأقسام.

2 - تحدد بقرار من الوزير المختص، بعد استطلاع مجلس الخدمة المدنية، المهام التي يجب أن يقوم بها كل موظف، والأصول الواجب اتباعها في كل نوع من المعاملات، والمهل الواجب إنجاز المعاملات في خلالها.

الفقرة الثانية: صلاحيات القائمين على الجهاز المركزي للدولة:

أ - الوزير

أولاً: موقع الوزير في الهيئات الدستورية:

1 - إن الوزير هو عضو في هيئة جماعية تسمى الحكومة أو مجلس

الوزراء، وهي تتولى إدارة جميع شؤون الحكم من سياسية وإدارية وسواها. وقرار تعيين الوزير عضواً في الحكومة هو قرار ذو طابع سياسي، حيث يتولى تجسيد السياسة العامة التي رسمتها الحكومة لنفسها من خلال بيانها الوزاري، وذلك في إطار المهام المنوطة بوزارته.

2 - الوزراء متساوون كأعضاء في الحكومة من حيث المبدأ، هذا، على الصعيد النظري من الناحية السياسية؛ غير أن الأمر ليس كذلك على صعيد المهام المنوطة بكل منهم، فلوزير المالية موقع متقدم على سواه من زملائه، من حيث أنه هو الذي يعد الموازنة العامة للدولة، وهو الذي يتولى تأمين الواردات، والرقابة على النفقات. وهناك ما بات يعرف، في لبنان، باسم الوزارات السيادية نظراً لخصوصيات المهام المنوطة بها.

3 - نصت المادة 54 من الدستور اللبناني على أن يشترك الوزير، أو الوزراء المختصون، في التوقيع على مقررات رئيس الجمهورية التي تصدر عنه، فضلاً عن توقيع رئيس الحكومة.

وقد اعتبر الفقه والاجتهاد أن الوزير المختص هو الوزير الذي يدخل ضمن صلاحياته الموضوع الذي يتناوله القرار الذي يصدر عن رئيس الجمهورية، والمسمى بالمرسوم. غير أنه لا يمكن لجميع الوزراء مشاركة رئيس الجمهورية في التوقيع على جميع مقرراته؛ فكل وزير مدعو إلى التوقيع على المقررات المتعلقة بمهام وزارته، فالتوقيع المقابل أو المشارك le contr-seing هو قابل للتجزئة le contreseing n'est pas indivisible وهذا يعني أن اختصاص كل وزير يقتصر على شؤون إدارته فقط. وهذا ما أوضحته المادة 66 من الدستور التي نصت على أن «يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة، ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين، كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خُصَّ به»[1].

إن توقيع الوزير المختص المرسوم هو من المقومات الجوهرية لتكوين المرسوم، وخلوه من هذا التوقيع يجعله عملاً إدارياً باطلاً. ولا يقوم مقام

(1) د. يوسف سعد الله الخوري - القانون الإداري العام - الطبعة الثانية، 1998، الجزء الأول، ص 333.

التوقيع إقرار من الوزير بأنه كان موافقاً على مضمون المرسوم، أو بتصريح منه، أو بأي إجراء آخر.

وتوقيع الوزير المختص يجب أن يكون معاصراً لتوقيع رئيس الجمهورية أي قبل صدور المرسوم، فلا يمكن استدراك هذا التوقيع في وقت لاحق[1].

4 - وحيث أن تفصيل الأمور المنوّه بها أعلاه تقع في نطاق مباحث القانون الدستوري، فإننا نكتفي بهذا القدر من الإشارة إليها، لننتقل إلى تفصيل المهام ذات الطابع الإداري والمالي للوزير، وهو ما يقع في نطاق مباحث هذا الكتاب.

ثانياً: الصلاحيات التنظيمية للوزير:

1 - يتمتع الوزير بصلاحيات تنظيمية تتيح له اتخاذ ما يلزم من إجراءات وتدابير ضرورية لتأمين حسن سير العمل في وزارته. وللوزير مثل هذه الصلاحية بمعزل عن وجود نص تشريعي يعطيه إياها. وتقتصر هذه الصلاحية، حصراً على ما هو داخل، في نطاق وزارته ولا تتعداها إلى سواها. ويشترط في ممارسة هذه الصلاحية التنظيمية ألا تمس الأوضاع ذات الصفة القانونية للعاملين في الوزارة[2].

2 - يتولى الوزير إدارة مصالح الدولة في نطاق وزارته، ويناط به تطبيق الأنظمة والقوانين في ما يتعلق بالأمور العائدة إلى وزارته. وله، في سبيل ذلك، إصدار التعليمات والتعاميم والمذكرات لتأمين حسن تطبيق النصوص التنظيمية والقانونية المذكورة.

3 - يقوم الوزير بتنسيق الأعمال بين مختلف الوحدات الإدارية التابعة لوزارته.

4 - كما يقوم الوزير بتحديد مهام موظفي الوزارة بقرارات تصدر عنه، وفقاً لما سبقت الإشارة إليه آنفاً.

---

(1) اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، الجزء الأول، الأعمال الإدارية، ص 43.

(2) CE. 7 février 1936 - Jamart - Rec. Lebon, p. 172.

ثالثاً: الصلاحيات الإدارية للوزير:

- يمارس الوزير السلطة الرئاسية العليا في سلم الهرم الإداري لجميع الوحدات الإدارية في وزارته.
- يعود للوزير إجراء المناقلات بين موظفي الفئة الثالثة، وما دون، من الوحدات في وزارته.
- للوزير حق تعيين الإجراء والتعاقد مع المحامين والخبراء، والمستشارين بناءً على احتياجات وزارته، ووفقاً للأحكام القانونية والأنظمة النافذة.
- يمنح الوزير الموظفين، في وزارته، الإجازات بدون راتب والإجازات المرضية إذا تجاوزت مدتها شهراً.

رابعاً: الصلاحيات المالية للوزير:

- يضع الوزير، قبل نهاية أيار من كل سنة، مشروعاً بنفقات وزارته، ويرسله إلى وزير المالية مشفوعاً بالمستندات والإيضاحات اللازمة لتبرير الاعتمادات المطلوبة.
- يقوم الوزير بنقل الاعتمادات من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد بقرار منه، بعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات. (ونشير إلى أن لوزير المالية صلاحيات أوسع في هذا المجال).
- يبت الوزير بصفقات بيع الأموال المنقولة وبصفقات المناقصات العمومية، وعقود النفقة، ضمن حدود مبالغ معينة حددها قانون المحاسبة العمومية.

خامساً: الصلاحيات التأديبية للوزير:

- يحق للوزير أن يفرض على الموظف في وزارته أية عقوبة من عقوبات الدرجة الأولى، وهي: توجيه التأنيب، وحسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، وتأخير التدرج لمدة لا تتجاوز ستة أشهر.

- يحق للوزير أن يوقف عن العمل موظفي الفئة الثانية وما دونها، قبل إحالتهم على مجالس التأديب، لمدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً.

سادساً: صلاحيات أخرى للوزير:

- يمارس الوزير سلطة الوصاية على المؤسسات العامة التابعة لوزارته. (ولوزير المالية، في هذا المجال سلطة الرقابة المالية على المؤسسات العامة، إلاّ ما استثنى منها بنص خاص. ولوزير الداخلية والبلديات سلطة الرقابة على البلديات في مسائل حددها القانون، وسيصار إلى بحث هذه الصلاحيات الخاصة بكل من وزير المالية ووزير الداخلية والبلديات، عند بحث موضوع الهيئات اللامركزية، لاحقاً).

ب - المدير العام

المدير العام هو الرئيس المباشر، تحت سلطة الوزير، لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له. وهو يتمتع بصلاحيات واسعة في التخطيط والتنسيق والرقابة، فضلاً عن صلاحيات مالية وتأديبية متعددة، نفصلها في ما يلي:

أولاً: صلاحيات المدير العام في التخطيط والتنسيق:

- يعد المدير العام المنهاج السنوي للأعمال، وجميع الدروس الآيلة لتحسين سير العمل، ورفع مستوى الإدارة، وهو يعد التعليمات الدائمة المتعلقة بذلك.

- يتخذ المقررات ويوقع المعاملات والمراسلات التي يقتضيها سير العمل.

- يعرض على الوزير المسائل التي تتعلق بمبدأ عام (أو تكون من صلاحيته).

- ينسق الأعمال بين مختلف الدوائر، والموظفين التابعين لسلطته.

- يضع تقريراً قبل نهاية كل ستة أشهر، يعرض فيه برامج وزارته، وما حقق منها وما لم يحقق، والصعوبات التي اعترضت التنفيذ، والبرامج المعدة للعام اللاحق.
- يرفع هذا التقرير إلى الوزير وترسل نسخ عنه إلى مجلس الخدمة المدنية وإدارة التفتيش المركزي.

ثانياً: صلاحيات المدير العام في الرقابة:

- يسهر على تنفيذ القرارات المتخذة، في الأوقات والصيغ التي وضعت لها.
- يسهر على حسن استعمال المواد والمفروشات في جميع الدوائر التابعة له.
- يراقب سير العمل بتفتيش الدوائر والموظفين، ويتخذ التدابير اللازمة لمعاقبة المخطئين، وإصلاح الأخطاء واتخاذ التدابير التي تؤول إلى تلافيها.
- يعتبر مسؤولاً عن مراقبة المصالح العامة، والمصالح المشتركة أو الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته.
- يكون على اتصال بإدارة التفتيش المركزي بشأن التقارير والاقتراحات الرامية إلى تحسين العمل، وتكليفه إجراء التفتيش في الدوائر التابعة له، بالإضافة إلى ما يقوم به شخصياً من أعمال تفتيش.

- الصلاحيات المالية للمدير العام:

- يعد الموازنة الخاصة بالوزارة، تمهيداً لرفعها إلى الوزير، والتداول معه بشأنها.
- يبت بالصفقات التي تقع في نطاق صلاحياته وفقاً لقيمها المالية التي يحددها قانون المحاسبة العمومية.

- الصلاحيات الإدارية والتأديبية للمدير العام:

- يمنح المدير العام الإجازات الإدارية مهما كانت مدتها، والإجازات العائلية، وإجازات الأمومة، والإجازات المرضية التي لا تتجاوز مدتها شهراً (الإجازات المرضية التي تجاوز مدتها شهراً هي من صلاحية الوزير).

- يفرض المدير العام عقوبة التأنيب، وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تجاوز عشرة أيام (وهي من عقوبات الدرجة الأولى).

ج - المدير ورئيس المصلحة ورئيس الدائرة

أولاً: صلاحياتهم:

- تقتصر صلاحيات هؤلاء الموظفين، في المستويات الوسيطة من السلم الإداري، على القيام بالمهام الموكولة إليهم بمقتضى القوانين والأنظمة، دون التخطيط ووضع البرامج. وهم يوقعون المعاملات الداخلة في نطاق صلاحياتهم، ويؤشرون على المعاملات التي تعرض عليهم من رؤسائهم المباشرين.

ثانياً: أعمالهم الرقابية:

يقوم هؤلاء الموظفون بالأعمال الرقابية التالية:

1 - يسهرون على حسن قيام الموظفين التابعين لهم بالمهمات الموكولة إليهم.

2 - يسهرون على حسن علاقة الموظفين بأصحاب المصالح.

3 - يفتشون الدوائر التابعة لهم، مرة في الشهر على الأقل في ما يختص بالدوائر المركزية، ومرة كل ثلاثة أشهر، في ما يختص بدوائر المناطق.

الفقرة الثالثة: التفويض:

قد لا يكون متاحاً لبعض السلطات الإدارية أن تمارس بنفسها، وبصورة

شخصية مجموع الصلاحيات المعطاة لها. وفضلاً عن ذلك، فإن الاهتمام بجعل الإدارة قريبة من أصحاب العلاقة بما يسمح بإنجاز معاملاتهم بسرعة أكبر، فإن ذلك اقتضى بأن تتخلى تلك السلطات الإدارية عن بعض صلاحياتها إلى السلطات الإدارية الأدنى منها في سلم الهرم الإداري، أو أن تمنحها حق التوقيع عنها، تخفيفاً لها من حجم الأعباء الملقاة على عاتقها، وتسهيلاً لأمور المواطنين.

ويعرف مثل هذا الإجراء بالتفويض délégation. وقد ميز الفقه والاجتهاد بين تفويض الصلاحيات وتفويض التوقيع. ونظام التفويض هو ذو أهمية بالغة على الصعيدين العملي والقانوني، وفقاً لما نبينه في ما يلي من البحث.

أولاً: تفويض الصلاحيات، ونعالج هذا الموضوع لجهة شروطه، ومتطلبات نشره، ومفاعيله.

1 - شروط التفويض:

لا يصح تفويض الصلاحيات إلاَّ بتوافر الشروط الثلاثة التالية:

• **الإجازة القانونية:** إن القانون هو الذي يحدد صلاحية كل جهة من السلطات الإدارية، ولذلك فإن الصلاحيات لا تقبل التعديل والتغيير بمشيئة من يتولاها، فهي ليست حقاً شخصياً له، ولذلك، فإن أي تعديل فيها يتطلب، إما نصاً قانونياً يعدل في الصلاحيات، وأما نصاً قانونياً يجيز تفويضها. فلا تفويض بلا نص. وكل تفويض خلاف ذلك هو تفويض غير شرعي. وبالتالي فإن القرارات التي يتخذها المفوض إليه تصبح غير شرعية أيضاً.

• **الصراحة في التفويض:** عملاً بالمبادئ القانونية العامة، فإن التفويض ينبغي أن يكون محدداً بدقة، وصريحاً، بما لا يدع مجالاً للشك فيه، أو للشك في الجهة المفوض إليها، والصلاحيات التي فوضت إليها. فلا مجال للتفويض الضمني.

• **جزئية التفويض:** فالتفويض لا ينبغي أن يكون عاماً وشاملاً جميع الصلاحيات، وإنما ينبغي أن يتناول بعضها. وقد جاء النص القانوني المعمول به، في لبنان، صريحاً واضحاً لهذه الجهة، كما سنرى لاحقاً.

2 - نشر التفويض:

لا يعتبر قرار التفويض صحيحاً ما لم ينشر وفقاً للأصول. فإذا كان قرار التفويض عملاً تنظيمياً من حيث أنه يعدل في قواعد الاختصاص، فمن الطبيعي أن يكون النشر لازماً للبناء عليه، فكل قرار يتخذه المفوض إليه قبل النشر يعتبر قراراً مشوباً بعدم الشرعية، وقابلاً للإبطال، من حيث أنه تمّ اتخاذه من غير ذي صفة. فما يجري على القرارات الإدارية التنظيمية يجري، بالتبعية، على القرارات التي تعدل في أحكامها.

3 - مفاعيل التفويض:

- يعطى تفويض الصلاحية إلى سلطة إدارية معينة دون النظر إلى الشخص الذي يتولاها، إنه تفويض مجرد délégation abstraite وينجم عن ذلك انه لا يتأثر بالتغيير الحاصل في شخص المفوِّض délégant أو في شخص المفوض إليه délégataire بل يبقى التفويض قائماً في الحالتين إلى أن يصار إلى إلغائه.

- إن تفويض الصلاحية يعدل في توزيع الاختصاص. وينجم عن ذلك أن تخرج الصلاحية التي جرى تفويضها من دائرة اختصاص المفوِّض لتدخل في دائرة اختصاص المفوض إليه. ولا يعود له الحق في ممارسة تلك الصلاحية، وإذا هو مارسها فإن قراراته تصبح مشوبة بعيب عدم الاختصاص، لأنها تكون قد صدرت عن غير ذي صفة.

غير أنه يبقى في دائرة اختصاصه أن يوجه إلى المفوض إليه ما يراه من تعليمات، حيث أنه يبقى رئيسه التسلسلي.

ثانياً: تفويض التوقيع:

يلتقي تفويض التوقيع مع تفويض الصلاحيات ببعض المسائل، ويفترق عنه بمسائل أخرى.

- أما المسائل التي يلتقي فيها التفويضان فهي: ضرورة الإجازة القانونية، والصراحة والوضوح في تحديد موضوع التفويض.

وضرورة أن يكون التفويض جزئياً، وليس شاملاً.

- أما المسائل التي يفترقان فيها، فمنها ان تفويض التوقيع هو تفويض شخصي وليس موضوعياً، فهو ينتهي حكماً بزوال صفة المفوِّض أو المفوَّض اليه. وهو لا يتطلب النشر كما في تفويض الصلاحيات. كما ان المفوِّض يبقى مسؤولاً عن الاعمال الصادرة بتوقيع المفوَّض اليه.

ثالثاً: التفويض في التشريع اللبناني:

1 - حدد المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12، وتعديلاته (تنظيم الإدارات العامة) أصول وشروط تفويض الصلاحية، من قبل بعض الجهات في التنظيم الإداري، بدءاً من الوزير وحتى رئيس الدائرة في السلم الإداري. حيث أعطى لكل من هؤلاء حق تفويض بعض صلاحياته إلى من هو أدنى منه فئة، أو رتبة.

2 - فقد أجازت الفقرة الخامسة من المادة السابعة من المرسوم الاشتراعي المذكور آنفاً، للوزير أن يفوض إلى المدير العام بعض صلاحياته، باستثناء الصلاحيات التي خصه بها الدستور. ويتم هذا التفويض بقرار، أو بمذكرة تبلغ إلى المراجع المختصة، وتنشر في الجريدة الرسمية.

كما أجاز القانون الصادر بالمرسوم رقم 10819 تاريخ 1962/10/9 للوزير إعطاء مثل هذا التفويض إلى رؤساء الوحدات المرتبطين به مباشرة.

3 - وقد أجازت المادة الثامنة من المرسوم الاشتراعي رقم 59/111، موضوع البحث، للمدير العام أن يفوض إلى المدير، أو رئيس المصلحة، بعض صلاحياته، باستثناء الصلاحيات التي يفوضها الوزير إلى المدير العام.

- كما أجازت المادة نفسها للمدير، أو رئيس المصلحة، أن يفوض إلى رؤساء الدوائر والأقسام التابعين له صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي يفوضها إليه المدير العام.

البند الثالث

الهيئات اللاحصرية

تقوم اللاحصرية، في لبنان، استناداً إلى التنظيم الإداري الصادر بالمرسوم الاشتراعي 116 تاريخ 1959/6/12، وتعديلاته.

فقد قسم هذا المرسوم الاشتراعي أراضي الجمهورية اللبنانية إلى محافظات، وقسم المحافظات إلى أقضية.

واستناداً إلى هذا التقسيم تمَّ تعيين موظفين يتبعون السلطة المركزية وأوكلت إليهم مهمة إدارة شؤون المواطنين محلياً، في نطاق الصلاحيات الممنوحة إليهم.

غير أن لبنان لم يذهب بهذه التقسيمات الجغرافية إلى أبعد من كونها تنظيمات إدارية مركزية، حيث لم يمنح المحافظات والأقضية الشخصية المعنوية، ولم يعطها، بالتالي، الاستقلال الإداري عن الإدارة المركزي، ولا الاستقلال المالي عن الموازنة العامة للدولة، وإنما أبقاها في حدود اللاحصرية الإدارية.

وسنتولى دراسة هذه اللاحصرية، في ما يلي من بحث.

الفقرة الأولى: المحافظ:

أولاً: شروط تعيينه:

- المحافظ هو موظف من موظفي الفئة الأولى، ويتبع ملاك وزارة الداخلية والبلديات. ويعين المحافظ، تبعاً لذلك، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية.

ويتطلب تعيينه أن يكون حائزاً الإجازة في الحقوق، أو ما يعادلها.

ثانياً: امتيازاته:

1 - يمثل المحافظ جميع وزارات الدولة كافة، باستثناء وزارتي العدل والدفاع الوطني. وهو يدير أجهزة هذه الوزارات في المحافظة.

2 - يتقدم المحافظ، في محافظته، على جميع الموظفين، أية كانت رتبتهم، أو السلك الذي ينتمون إليه.

ثالثاً: صلاحياته السياسية:

1 - يتولى المحافظ مراقبة أوضاع المنطقة من الوجهتين السياسية والاقتصادية، وعليه أن يطلع وزارة الداخلية والبلديات على الحالة في المنطقة كل شهر، وكلما دعت الحاجة.

2 - ينظم المحافظ تقريراً شاملاً عن حالة المحافظة، من جميع نواحيها، وعن مختلف الدوائر فيها، يضمنه مقترحاته، ويرسله إلى الإدارات المركزية المختصة، وذلك مرة في كل ثلاثة أشهر على الأقل، وكلما دعت الحاجة إلى ذلك.

رابعاً: صلاحياته الإدارية:

1 - يدير المحافظ جميع أجهزة الوزارات التي يمثلها في المحافظة (أي باستثناء وزارتي العدل والدفاع الوطني، كما سبقت الإشارة)، وله بهذه الصفة أن يفتش الدوائر ويراقب الموظفين، ويمنحهم الإجازات الإدارية والصحية، وأن يفرض العقوبات التأديبية، وفاقاً لأحكام نظام الموظفين.

2 - يسهر المحافظ على تنفيذ القوانين والأنظمة، والتعليمات العامة ويعتبر مسؤولاً عن حسن تطبيقها؛ وله، لهذه الغاية، أن يتخذ جميع التدابير التي تؤول إلى تنسيق العمل بين مختلف الدوائر، وتأمين حسن سيره وتنفيذه.

3 - على المحافظ أن يدعو رؤساء مختلف الدوائر، في المحافظة، إلى اجتماعات دورية، يطلع خلالها على أعمالهم، ويبدي ملاحظاته بشأنها.

وعليه أن يدعو موظفي الدائرة الواحدة إلى اجتماعات دورية

تعقد للغاية نفسها.

4 - على المحافظ أن يفتش مرة في كل شهر الدوائر والموظفين التابعين لسلطته.

5 - يُسْتطلَع رأيُ المحافظ في جميع التبدلات (التشكيلات) التي يراد إجراؤها في المحافظة، بين رؤساء الدوائر المحلية (باستثناء القضاء والجيش) وعلى المحافظ أن يستطلع رأي القائمقام، قبل إبداء رأيه.

6 - تجري المخابرات بين أجهزة الوزارات والدوائر المركزية بواسطة المحافظ، وعليه أن يرسلها لمرجعها خلال ثلاثة أيام على الأكثر.

خامساً: علاقة المحافظ بمجلس الأمن الفرعي:

1 - يرئس المحافظ مجلس الأمن الداخلي الفرعي في المحافظة، والذي يضمّ في عضويته كلاً من:

- النائب العام الاستئنافي.
- قائد المنطقة العسكرية.
- قادة سرايا الدرك الإقليمية في المحافظة.
- ضابط الأمن العام المسؤول في المحافظة.
- ويكون أمين سر المحافظة أميناً للسر.

2 - يتولى مجلس الأمن الداخلي الفرعي في المحافظة المهام التالية:

- درس ومناقشة الشؤون الأمنية.
- تبادل المعلومات بين الأجهزة الممثلة في المجلس.
- تنسيق العمل بين هذه الأجهزة.
- اتخاذ القرارات والتوصيات المناسبة.

سادساً: علاقة المحافظ بالمجلس الصحي:

1 - يرئس المحافظ المجلس الصحي في المحافظة، ويكون الطبيب الممثل عن وزارة الصحة العامة نائباً للرئيس. ويضم هذا المجلس في عضويته ممثلين عن وزارات الشؤون الاجتماعية، والبيئة، والصناعة، والعمل؛ إضافة إلى مهندس تجميل.

2 - يتولى المجلس الصحي المهام التالية:

- تقديم اقتراحات للمحافظ لتحسين الحالة الصحية.
- بيان الرأي بشأن رخص المؤسسات المصنفة.

الفقرة الثانية: مجلس المحافظة:

أولاً: تأليفه:

ينشأ في كل محافظة، باستثناء بيروت، مجلس يرئسه المحافظ ويتألف من:

أ - رئيس المالية.

ب - قائمقامي المحافظة.

ج - ممثلين اثنين عن كل قضاء يعينان لمدة أربع سنوات بمرسوم يتخذ بناءً على إنهاء المحافظ من أصحاب المهن الحرة والتجار والصناعيين والزراعيين والنقابات في المحافظة.

ثانياً: مهامه:

يتولى مجلس المحافظة المهام التالية:

- درس جميع الأمور المتعلقة بتحسين حالة المحافظة من النواحي العمرانية والاقتصادية والزراعية والصحية والاجتماعية.
- تحضير مشروع بالاعتمادات اللازمة لإنعاش القرى التي ليس فيها بلديات.

- الإشـراف على تنفيذ المشاريع والأشغال المقررة للمحافظة في الموازنة العامة والمشاريع الإنشائية.

- إبـداء الـرأي فـي إعـداد مـوازنـة صـنـدوق التجهيز البلدي، وفي مشروع توزيع الاعتمادات الواردة فيه.

- إبـداء الـرأي في كل أمر يعرضه عليه المحافظ ويتعلق بمصالح المحافظة عامة.

ثالثاً: ملاحظة:

إن النصوص المتعلقة بمجلس المحافظة لم توضع موضع التنفيذ، ولم يتم تأليف هذه المجالس في سائر المحافظات. والحالة هذه، فإنه من الأوفق عدم المطالبة بتأليف هذه المجالس في الوقت الراهن، ريثما يصار إلى معرفة ما ستؤول إليه مسألة اللامركزية الإدارية الموسعة التي يجري الحديث بشأنها عملاً بما يطلق عليه اسم «اتفاق الطائف».

الفقرة الثالثة: القائمقام:

أولاً: شروط تعيينه:

يعين القائمقام من بين خريجي المعهد الوطنـي لـلإدارة، أو مـن بين موظفي الفئة الثالثة، على الأقل، في الإدارات العامة الذين يحملون إجازة في الحقوق، وقضوا سنتين، على الأقل، في الخدمة، في الفئة المذكورة، بعد نيلهم الإجازة في الحقوق.

ثانياً: صلاحياته المماثلة لصلاحيات المحافظ:

يمارس القائمقام، في نطاق القضاء، الصلاحيات ذاتها التي يمارسها المحافظ في نطاق المحافظة:

1 - **لجهة الطابع السياسي لمهامه**، فهو يراقب أوضـاع المنطقة من الوجهتين السياسية والاقتصـادية، ويعمل على حفظ النظام

والأمن، وصيانة الحرية والملكية، ويتولى مهام الضابطة الإدارية[1]، وتوضع قوى الأمن الداخلي تحت تصرفه.

2 - **لجهة الصلاحيات الإدارية**، فهو يدير أجهزة الوزارات في القضاء، ويراقب الموظفين، ويمنحهم الإجازات الإدارية والصحية، ويفرض العقوبات التأديبية، وينسق العمل بين مختلف الدوائر.

3 - لجهة بعض الصلاحيات الأخرى:

- يعطي القائمقام الرخص التالية:

❖ رخص حمل السلاح.

❖ رخص استثمار المقالع في الأراضي الخصوصية وفي أملاك الدولة.

❖ رخص إنشاء المحلات المصنفة من الفئة الثالثة.

❖ الرخص التي تنص عليها القوانين والأنظمة الصحية (ما عدا إنشاء المستشفيات والمستوصفات).

❖ رخص استثمار الغابات المشاعية والغابات التي يملكها الأفراد.

4 - وفي المجال الصحي:

يقوم القائمقام بالمهام التالية:

❖ يحدد بالاتفاق مع طبيب القضاء منهاج العمل الصحي شهرياً. ويقدم الطبيب تقريراً شهرياً عن الحالة الصحية.

---

(1) **الضابطة الإدارية** هي استعمال الوسائل الرادعة التي يجيزها القانون لحفظ النظام وتوطيد الأمن، وتأمين الراحة العامة، وحماية الأشخاص والممتلكات، ومنع حصول الجرائم، وتطبيق القوانين والأنظمة النافذة.

بينما **الضابطة العدلية** هي البحث عن الجرائم والإبلاغ عنها، وضبط أدلتها، واكتشاف مرتكبيها، وتعقبهم، وتوقيفهم، وتسليمهم إلى السلطات القضائية المختصة، وتنفيذ التكاليف والإنابات القضائية الصادرة عن هذه السلطات، وتنفيذ الأحكام والمذكرات العدلية.

❖ يفرض التدابير الصحية القانونية بعد موافقة وزارة الصحة العامة.

❖ ينسق العمل بين دوائر الصحة العامة والوحدات الصحية التابعة للبلديات.

5 - وفي المجال الزراعي:

يقوم القائمقام بالمهام التالية:

❖ يشرف على الدوائر الزراعية في منطقته ويمارس صلاحيات وزير الزراعة المعطاة له بموجب قانون الغابات، لجهة اللجان المشاعية، وتعيين نواطير المشاعات (فضلاً عن ترخيص استثمار الغابات، كما ورد آنفاً).

6 - وفي مجال العمل والشؤون الاجتماعية:

يقوم القائمقام بالمهام التالية:

❖ توقيع شهادات العمل.

❖ تنظيم ملفات المؤسسات.

❖ إعطاء دفاتر الاستخدام.

الفقرة الرابعة: المختار والمجالس الاختيارية:

أولاً: الطبيعة القانونية للمختار والمجالس الاختبارية:

1 - يثير تحديد الطبيعة القانونية للمختار والمجالس الاختيارية بعض الصعوبة. فالمجلس الاختياري ليس هيئة ذات كيان قانوني. فلم يمنحه القانون الشخصية المعنوية ولا الاستقلال الإداري والمالي، حتى يمكن القول بأنه داخل في نطاق اللامركزية. بل إن القانون لم يفرض على المجلس الاختياري موجب الاجتماعات لأي سبب كان. كما لم يمنحه شيئاً من الصلاحيات باستثناء أن يوقع أحد أعضاء المجلس الاختياري، إلى جانب توقيع المختار على الأوراق التالية:

- الإيضاحات المتعلقة بفراغ وانتقال الأملاك ومسحها،

وتعيين أملاك ذي الشأن وشركائه في الملك.

- الشهادات المعطاة بهوية المفرغ والمفرغ له، وبأنهما على قيد الحياة وأنهما في حالة معتبرة شرعاً ولم يكن التفرغ صادراً عن إكراه.

- البيانات المتعلقة بواضعي اليد على الأراضي التي لا يحمل أصحابها صكوكاً مسجلة.

2 - كما أن القانون لم يفرض موجب حلف اليمين القانونية على أحد من أعضاء المجلس الاختياري. واقتصر في فرض هذا الموجب على المختار فقط.

وكل ما في الأمر أنه إذا شغر مركز المختار، أو كُفَّت يده لأي سبب كان، يعين وزير الداخلية أكبر أعضاء المجلس سناً بديلاً عنه لإتمام مدة الولاية.

3 - إلى جانب ذلك كله، فإن المختار والمجلس الاختياري ينتخبون من سكان القرية أو الحي، وفقاً للأحكام المتعلقة بانتخاب المجالس البلدية، وبالتالي، فإن السلطة المركزية ليست هي التي تعينه حتى يعتبر من ضمن التنظيم الإداري العام. كما أنه لم يصل، كما لم يصل المجلس الاختياري، إلى حدّ التمتع بشخصية معنوية مستقلة عن الدولة.

4 - وعليه، فإننا نرى أن للمختار موقعاً خاصاً وسطاً في التنظيم الإداري العام، نكتفي بعرض صلاحياته، دون الوقوف عند تحديد طبيعته القانونية فهي، كما نرى، طبيعة ملتبسة.

ثانياً: صلاحيات المختار:

تتعدد الصلاحيات المعطاة للمختار والموجبات المفروضة عليه، وفق ما نص عليه قانون المختارين والمجالس الاختيارية (الصادر بتاريخ 1947/11/27، وتعديلاته). فالمختار يرئس المجلس الاختياري (دون أن يلزم القانون المجلس الاختياري بأي نوع من الاجتماعات، ولا تحت أي ظرف من

الظروف) والمختار يمثل القرية (أو الحي) في مراجعة السلطات في ما يعود بالمنفعة على الأهلين، ويمثل الإدارة في بعض الشؤون، وألزمه القانون القيام ببعض الواجبات نذكر منها:

1 - في شؤون الإدارة العامة والأمن العام:

- إذاعة القوانين والأنظمة وفقاً لأوامر السلطة (وهو أمر لم يعد يأتلف مع الواقع الراهن بعد التطور الحاصل في وسائل الإعلام).
- إعطاء شهادات حسن السيرة، والشهادات المطلوبة في إعادة الحقوق (وفي اعتقادنا ان السجل العدلي يفي بهذا الغرض).
- إعطاء الشهادات المطلوبة من دائرة الجوازات.

2 - في شؤون الأحوال الشخصية:

- المحافظة على سجل نفوس القرية (أو الحي) وقيد جميع الوقوعات الجديدة التي تبلغ إليه من دائرة النفوس.
- إعطاء الشهادات التي تتخذ أساساً لتصحيح السن أو الاسم أو تجديد قيد الهوية.
- التصديق على وثائق الولادة، والزواج، والطلاق، وفسخ الزواج، والوفاة، وعلى بصمة الإبهام والتواقيع...

3 - في الشؤون العقارية:

- المحافظة على سجل المساحة القديم.
- الاحتفاظ، في ملف خاص، بكل علم وخبر يعطيه.

4 - في الشؤون الأخرى:

- على المختار القيام بعدد من الموجبات في شؤون أخرى مثل شؤون العدل، والشؤون الزراعية، والصحية، والتربوية. وقد تضاءلت اهمية هذه الموجبات عما كانت عليه من قبل، بعض مضي نيِّف وستين عاماً على صدور القانون بتاريخ 1947/11/27.

الفصل الثالث

الهيئات اللامركزية الإقليمية

البند الأول

البلدية

تقوم اللامركزية الإقليمية في لبنان على مستوى واحد، هو البلديات. فالمحافظات والأقضية ليست سوى تقسيمات إدارية ترتبط بجهاز الدولة المركزي، وتدار من قبل موظفين معينين من قبلها، ويخضعون للرقابة التسلسلية؛ وفقاً لمستويات القائمين على إدارة شؤون تلك التقسيمات، في السلم الإداري. وبمعنى آخر، فإن المحافظات والأقضية لا تعكس واقعاً اجتماعياً معيناً، أقرَّ له المشترع بهذه الصفة، كما هو الحال بالنسبة إلى البلديات التي تخضع، حالياً، لأحكام القانون الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30، وتعديلاته.

الفقرة الأولى: تعريف البلدية:

1 - عرفت المادة الأولى من قانون البلديات البلدية بأنها «إدارة محلية تقوم، ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون. وهي تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي والإداري».

2 - تترتب على تمتع البلدية بالشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة، بحدود ما قرره القانون، الأمور التالية:

- للبلدية ذمة مالية مستقلة عن ذمة مالية الدولة؛ فلها موازنتها الخاصة بها، ولها أموالها وممتلكاتها تتصرف بها، في حدود ما قرره القانون.

- للبلدية حق التملك، والالتزام بالموجبات، المعبر عنها بالأهلية القانونية.

- للبلدية حق التقاضي، مدعيةً ومدعى عليها.

- للبلدية أن تصدر القرارات النافذة جبراً، وأن تعمد إلى الاستملاك، في حدود ما قرره القانون، وللمتضرر من قراراتها وتصرفاتها حق الطعن بذلك أمام القضاء الإداري.

- للبلدية موظفوها الخاصون بها، المستقلون عن موظفي الدولة، والخاضعون لنظامهم الخاص.

- وأخيراً، البلدية هي المسؤولة عن قراراتها الخاطئة، وعن تصرفاتها الضارة، بصورة مستقلة عن مسؤولية الدولة. فالبلدية والدولة شخصان معنويان مستقلان، وكل منهما مسؤول عن تصرفاته، بمعزل عن الآخر.

الفقرة الثانية: إنشاء البلدية:

أولاً: إنشاؤها وتحديد نطاقها:

1 - تنشأ البلدية بقرار من وزير الداخلية والبلديات، يحدد فيه اسم البلدية، ومركزها، ونطاقها، مع العلم بأن تحديد النطاق البلدي هو تدبير إداري، لا علاقة له بقيود السجل العقاري.

وقد أثيرت مسألة تحديد النطاق البلدي، مرة، أمام مجلس شورى الدولة، وذلك عندما أنشئت، في أوائل عام 1965، بلدية في قرية رعيت قضاء زحلة، بقرار من وزير الداخلية، آنذاك، وحدد نطاقها بحيث يضم عقارات عائدة ملكيتها لأبناء القرية المذكورة.

وبعد بضع سنوات، صدر عن وزير الداخلية القرار رقم 292 تاريخ 1973/10/18 القاضي بإنشاء بلدية في قرية حي الفيكاني - قضاء زحلة، وحدد نطاقها البلدي وفقاً لخرائط مرفقة، وقد تبين أن عدداً كبيراً من العقارات الواقعة أصلاً ضمن النطاق البلدي لبلدية رعيت قد سلخ عن هذا النطاق، وجرى ضمه إلى نطاق البلدية المحدثة.

طالبت بلدية رعيت بإبطال القرار المذكور، بحجة أنه لا يجوز للإدارة الرجوع عن قرارها السابق بتحديد النطاق البلدي العائد لها والذي مضى على صدوره أكثر من ثماني سنوات.

وبالنتيجة، قضى مجلس الشورى بإبطال قرار وزير الداخلية لجهة ما تناوله من سلخ جزء من نطاق بلدية رعيت وضمه إلى نطاق بلدية حي الفيكاني الحديثة. ذلك بأن أمراً كهذا يتطلب إصدار مرسوم بناءً على اقتراح وزير الداخلية (والبلديات)[1].

ثانياً: شروط إنشائها:

من مراجعة المادتين الثانية والثالثة من قانون البلديات يتبين أن هناك ثلاثة شروط لإنشاء البلدية، هي التالية:

1 - الشرط الأول:

أن يرد ذكرها في الجدول رقم (1) الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم 11 تاريخ 1954/12/29 وتعديلاته. ويتضمن هذا الجدول تعيين المحافظات والأقضية وأسماء المدن والقرى والأحياء في المدن والقرى، مع ما طرأ عليها من إضافات وتعديلات، حتى تاريخه.

هذا مع العلم بأن المادة 58 من المرسوم الاشتراعي رقم 116 تاريخ 1959/6/12 (التنظيم الإداري) قد ألغت المرسوم الاشتراعي رقم 16 تاريخ

---

(1) قرار مجلس شورى الدولة رقم 279 تاريخ 1983/11/13 - مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الأول 1985، ص 239 - 240.
مع الإشارة إلى أن القضية المذكورة آنفاً قد حدثت في ظلّ قانون البلديات المرعي الإجراء، في حينه، رقم 63/29 تاريخ 1963/5/29.

1954/11/29، وجميع النصوص المخالفة لأحكام المرسوم الاشتراعي رقم 59/116. ولكن المادة 57 من هذا المرسوم الاشتراعي نصت على أن «يبقى نافذاً، ومعمولاً به، وملحقاً بهذا المرسوم الاشتراعي (أي المرسوم الاشتراعي رقم 59/116) الجدول (رقم 1) الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم 11 تاريخ 1954/11/29، والمتعلق بتحديد عدد المحافظات والأقضية وتعيين مناطقها».

2 - الشرط الثاني:

أن يزيد عدد أهالي المدينة أو القرية المراد إنشاء بلدية فيها على ثلاثماية شخص مقيدين في سجلات الأحوال الشخصية[1].

3 - الشرط الثالث:

أن تكون الواردات الذاتية مقدرة بما يزيد على عشرة آلاف ليرة[2]. وشرط الواردات الذاتية هو على درجة بالغة من الأهمية. فليس من قيمة فعلية لإنشاء بلدية تفتقر لموارد تمكنها من القيام بالأعباء المنوطة بها، وهي أعباء إنمائية متعددة المجالات، وذات أهمية في تسيير شؤون القاطنين في النطاق البلدي. فالبلدية بدون موارد كالشاب الذي يبلغ سن الرشد، ويكتسب الأهلية القانونية، ولكنه يبقى عالةً على موارد أبيه.

الفقرة الثالثة: ضمّ البلديات والقرى في بلدية واحدة وفصلها:

أولاً: الضمّ:

1 - أجازت المادة الرابعة من قانون البلديات ضمّ البلديات القائمة

---

(1) في ظننا أنه تجب معالجة مسألة القاطنين بصورة دائمة أو شبه دائمة في مناطق غير المناطق المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية فيها، فيدفعون الرسوم البلدية في أماكن إقامتهم، ويستفيدون من الخدمات التي تقدمها البلديات التي يقطنون في نطاقها دون أن يكون لهم حق الانتخاب، حيث يقطنون.

(2) بات هذا المبلغ زهيداً وغير ذي قيمة، بما يقتضي تعديله وفق الأوضاع النقدية والاقتصادية السائدة، وبطريقة مرنة بحيث ترتفع قيمة الواردات المقدرة وفق مؤشرات نقدية واقتصادية متحركة، وبحيث يعاد النظر فيها دورياً (كل خمس سنوات.. عشر سنوات.. إلخ) حسب مقتضى الأوضاع المستجدة.

والقرى المجاورة التي توحد بينها العوامل الجغرافية والاقتصادية والعمرانية، بحيث تعتبر بلدية واحدة. وهكذا، فإذا كانت إحدى القرى لا تستوفي أحد الشرطين المذكورين آنفاً، لجهة عدد السكان، أو الإيرادات الذاتية، فإنه يمكن لها أن تطلب ضمها إلى بلدية قائمة، أو إلى قرية أخرى حتى تستوفي شرطي السكان والإيرادات. هذا، مع العلم أن شرط الإيرادات لم يعد قائماً عملياً نظراً لزهادة المبلغ، كما سبقت الإشارة.

2 - يتم الضمّ بمرسوم يتخذ بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات، يحدد فيه القرى التي تؤلف هذه البلدية، واسمها ومركزها.

ثانياً: الفصل:

1 - يحق للقرية التي تؤلف بلدية واحدة مع مجموعة من القرى أن تنفصل، وتصبح بلدية مستقلة، إذا طلب ذلك أكثرية ثلثي الناخبين فيها، وكان عدد أهاليها المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية يزيد على الثلاثماية شخص، وكانت وارداتها الذاتية المقدرة تزيد على عشرة آلاف ليرة.

2 - يتم الفصل بمرسوم يتخذ بناءً لاقتراح وزير الداخلية والبلديات. ومن الطبيعي أن يحدد فيه اسم البلدية، ومركزها، ونطاقها.

الفقرة الرابعة: جهاز البلدية:

يتألف جهاز البلدية من سلطتين: السلطة التقريرية والسلطة التنفيذية.

النبذة الأولى: السلطة التقريرية:

يتولى السلطة التقريرية المجلس البلدي.

أولاً: عدد أعضاء المجلس البلدي ومدة ولاية:

1 - يتألف المجلس البلدي من عدد من الأعضاء تبعاً لعدد الأهالي، وفقاً لما يلي:

- 9 أعضاء للبلدية التي يقل عدد أهاليها المسجلين عن 2000 شخص.

- 12 عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها المسجلين بين 2001 و4000 شخص.
- 15 عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها المسجلين بين 4001 و12000 شخص.
- 18 عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها المسجلين بين 12001 و2400 شخص.
- 21 عضواً للبلدية التي يزيد عدد أهاليها المسجلين عن 24000 شخص.

باستثناء ما هو وارد أدناه بالنسبة لبلديتي بيروت وطرابلس.

- 24 عضواً لكل من بلديتي بيروت وطرابلس.

2 - مدة ولاية المجالس البلدية ست سنوات.

ثانياً: انتخاب المجلس البلدي:

1 - الدعوة إلى الانتخابات:

تدعى الهيئات الانتخابية البلدية بقرار من وزير الداخلية والبلديات خلال الشهرين السابقين لنهاية ولاية المجالس البلدية. وتكون المهلة بين نشر القرار وموعد إجراء الانتخابات ثلاثين يوماً على الأقل.

2 - شروط الترشيح:

على من يرغب في ترشيح نفسه للمجلس البلدي:

- أن يكون ناخباً مدوناً اسمه في القائمة الانتخابية.
- أن يقدم إلى القائمقامية (أو المحافظة، في بلدية مركزها) تصريحاً مسجلاً لدى الكاتب بالعدل بالترشيح.
- أن يستوفي الكاتب بالعدل رسماً مقطوعاً مقداره عشرة آلاف ليرة لبنانية.
- أن يودع المرشح مع تصريحه تأميناً يحدد مقداره في النص،

وقدره حالياً خمسماية ألف ليرة لبنانية.

- أن يعرف المرشح القراءة والكتابة، فإذ ثبتت معرفته بواحدة منهما دون الأخرى اعتبر انتخابه باطلاً[1].

- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية، فضلاً عن عدم ارتكابه الجنايات، وبعض الجنح الشائنة. وإذا وجد أحد أعضاء المجلس البلدي في إحدى هذه الحالات اعتبر مستقيلاً حكماً من عضوية البلدية، بقرار من المحافظ.

3 - الانتخاب:

- يتم اختيار أعضاء المجلس البلدي بطريقة الانتخاب، وفقاً لقانون انتخاب أعضاء مجلس النواب.

- يفوز المرشح الذي ينال العدد الأكبر من أصوات المقترعين؛ وإذا تساوت يفوز الأكبر سناً، وإذا تساوت السن فبالقرعة.

- إذا اقتصر عدد المرشحين على عدد الأعضاء المراد انتخابهم فاز هؤلاء المرشحون بالتزكية. ويعلن عن ذلك بقرار من المحافظ أو القائمقام. أما إذا لم يبلغ عدد المرشحين عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم عند إقفال مدة الترشيح، أو إذا أدى إلى ذلك رجوع مرشحين عند ترشيحهم جاز قبول ترشيحات جديدة تقدم قبل الاقتراع بثلاثة أيام.

- يطعن بالانتخاب خلال خمسة عشر يوماً تلي إعلان النتيجة لدى مجلس شورى الدولة (أما الطعن بانتخاب النواب فيتم لدى

---

(1) قضى مجلس الشورى أن الضعف في القراءة والكتابة لا يعني عدم المعرفة، وبالتالي، فهو ليس سبباً كافياً لإبطال الانتخاب (قرار رقم 84 تاريخ 1965/1/16، اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، الجزء الأول، 1981، ص 11). وفي قرار آخر اعتبر مجلس الشورى أنه إذا ثبت عدم معرفة الفائز للقراءة والكتابة اعتبر انتخابه باطلاً في أي وقت كان، لتعلق ذلك بشرط الأهلية لحسن إدارة المرفق البلدي، ولتعلق هذا الأمر بالانتظام العام. وعلى القاضي إثارته عفوا، وفي أي طور من أطوار المحاكمة (قرار رقم 254 تاريخ 2000/3/23، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الخامس عشر، 2003، المجلد الثاني، ص 469).

المجلس الدستوري).

وإذا أدى الطعن بالانتخاب إلى إلغاء انتخاب أحد الفائزين فليس للقاضي أن يحل محله مرشحاً آخر، إذ أن الشغور أو الفراغ لا يمكن أن يملأ إلا بانتخاب جديد، وليس بإعلان فوز مرشح نال العدد الأكبر من الأصوات بعد العضو المنتخب الذي حال مانع قانوني دون إشغاله المنصب الذي انتخب له[1].

تجدر الإشارة إلى أن القانون قد حدد حالات التمانع بين رئاسة أو عضوية المجالس البلدية، وبين بعض الوظائف والحالات الأخرى، وذلك وفق ما نصت عليه المادة 22 من القانون رقم 97/665 تاريخ 1997/12/29، فقد حظرت الجمع بين رئاسة أو عضوية المجلس البلدي، وبين:

- عضوية المجلس النيابي أو تولي منصب وزاري.
- المختارية أو عضوية المجلس الاختياري.
- القضاء.
- وظائف الدولة والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والبلديات[2].
- رئاسة أو عضوية مجالس إدارة المصالح المستقلة والمؤسسات العامة.

---

(1) قرار مجلس الشورى رقم 107 تاريخ 1999/12/14 (مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الخامس عشر 2003، المجلد الأول، ص 206.

(2) أثيرت أمام مجلس الشورى الدولة مسألة ما إذا كان الأجير الدائم في إحدى المؤسسات العامة يدخل في عداد الوظائف التي حظر القانون الجمع بينها وبين رئاسة أو عضوية المجلس البلدي، فاعتبر مجلس الشورى أن الوظيفة العامة ليست حصراً تلك التي يشغلها موظف أو مستخدم ينتمي إلى ملاك دائم من ملاكات الدولة أو المؤسسات العامة أو البلديات، على اعتبار أن مفهوم الوظيفة العامة لا ينحصر تحديده من خلال تسمية الموظف.. بل يتعداه إلى أبعد من هذا المعيار الشكلي ليتصل بطبيعة الوظيفة التي يقوم بها العامل العمومي. والموظف العمومي في هذا المعنى ليس فقط الذي ينتمي بالضرورة إلى ملاك دائم، بل كل من يساهم بصورة دائمة في تحقيق مرفق عام إداري تديره السلطة العامة بوسائل القانون العام عن طريق شغله لعمل دائم (قرار مجلس شورى الدولة رقم 226 تاريخ 2000/3/1، مجلة القضاء الإداري - العدد الخامس عشر 2003. المجلد الثاني، ص 418).

- ملكية امتياز أو وظائف امتياز واقع في نطاق البلدية.
- عضوية أو وظائف الهيئات أو اللجان المكلفة إدارة مشاريع ذات نفع عام في نطاق البلدية.

وإذا انتخب أحد الأشخاص الوارد ذكرهم آنفاً، فعليه أن يختار ضمن مهلة أسبوعين بين عضوية البلدية ووظيفته، وألا يعتبر مُقالاً حكماً من عضوية البلدية، وتعلن الإقالة بقرار من المحافظ.

- كما نص القانون على أنه لا يجوز للشخص الواحد، أن يكون عضواً في عدة مجالس بلدية. كما لا يجوز في البلدية الواحدة أن يكون الأب أو الأم وأحد الأولاد، والزوج والزوجة، والحمو أو الحماة وزوجة الابن أو زوج الابنة، والأخوة والأخوات، والعم وابن الأخ، والخال وابن الأخت، وزوج الأخت، أو زوجة الأخ[1].

وإذا انتخب اثنان ممن ورد ذكرهم، ولم يستقل أحدهما طوعاً، فعلى القائمقام أن يقيل أحدثهما سناً، وإذا تعادلا في السن فيقال أحدهما بالقرعة، في أول اجتماع يعقده المجلس البلدي.

ثالثاً: حل المجلس البلدي وإعادة انتخابه:

1 - يمكن حلّ المجلس البلدي بمرسوم معلل يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات، إذا ارتكب مخالفات هامة متكررة، ألحقت ضرراً أكيداً بمصالح البلدية. وهذا يعني أن حلّ المجلس البلدي، في مثل هذه الحالة، هو قرار استنسابي يعود للإدارة تقدير إصداره، وفقاً لمقتضيات الوضع؛ غير أنه إذا صدر قرار الحلّ (المرسوم) بالاستناد إلى وقائع

(1) إن شروط الأهلية والتمانع القانوني لتولي عضوية المجلس البلدي هي من الشروط الواجب توافرها في العضو طيلة فترة ولايته وأن فقدانه لأي من هذه الشروط بتاريخ لاحق لانتخابه يؤدي إلى إقالته أو اعتباره مستقيلاً، وفقاً لما باتت عليه وضعيته. فالمصاهرة الحاصلة بتاريخ لاحق للانتخابات من شأنها أن تفقد العضو البلدي المعني أحد الشروط المفروضة قانوناً (قرار مجلس شورى الدولة رقم 110 تاريخ 1999/11/24 - مجلة القضاء الإداري في لبنان - العدد الخامس عشر، المجلد الأول 2003، ص 219).

وأسباب غير صحيحة فيقتضي إبطاله، وفقاً لاجتهاد مجلس شورى الدولة اللبناني[1].

2 - يعتبر المجلس البلدي منحلاً حكماً:

- إذا فقد نصف أعضائه على الأقل.
- إذا حكم مجلس شورى الدولة بإبطال انتخابه.

وعلى وزير الداخلية والبلديات أن يعلن الحل، في مثل هاتين الحالتين، بقرار يصدر عنه في خلال مدة أسبوع، على الأكثر، من تاريخ تبليغ وزارة الداخلية والبلديات ذلك، وإلاّ اعتبر سكوته بمثابة قرار ضمني بالحلّ.

وفي حالتي الحلّ الحكمي يلزم الوزير بإقرار الحل؛ فتصرُّفه هو إعلاني ولا يترك له أي مجال للتقدير.

3 - وفي هاتين الحالتين يصار إلى انتخاب مجلس بلدي جديد، في مهلة شهرين من تاريخ مرسوم الحلّ أو تاريخ قرار إعلانه، وذلك للمدة الباقية من ولاية المجلس البلدي المنحل.

رابعاً: سير العمل في المجلس البلدي:

1 - الدعوة إلى الاجتماع:

يجتمع المجلس البلدي بدعوة من رئيسه.

- مرة في الشهر.
- كلما دعت الحاجة.

ويجتمع المجلس البلدي بدعوة من المحافظ أو القائمقام، أو أكثرية أعضاء المجلس.

---

(1) قرار مجلس الشورى رقم 652، تاريخ 1968/5/27، اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، الجزء الأول، 1981، ص 5.

2 - الجلسات:

- يرئس جلسات المجلس البلدي رئيس البلدية، ونائبه في حال غيابه، وإلاّ فأكبر الأعضاء سناً.
- لا تكون الجلسات قانونية إلاّ إذا حضرها أكثر من نصف الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.
- جلسات المجلس البلدي سرية، وللمحافظ أو القائمقام أن يحضراها إذا طلبا ذلك. ولا يكون لهما حق التصويت.

3 - المقررات:

- تتخذ مقررات المجلس البلدي بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين، وإذا تعادلت، يكون صوت الرئيس مرجحاً.
- يجري التصويت بطريقة الاقتراع العلني، ولا يجوز التصويت بالوكالة ويلجأ إلى الاقتراح السري، إذا طلب ذلك الرئيس أو أكثرية الأعضاء الحاضرين أو إذا كان التصويت يتعلق بانتخاب ما.
- يجب تدوين قرارات المجلس البلدي بأرقام متسلسة بحسب تواريخها على سجل يوقع عليه القائمقام.

خامساً: اختصاص المجلس البلدي:

يتولى المجلس البلدي إدارة الشؤون العائدة للبلدية. واختصاصه شامل في هذا المجال. فكل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، هو من اختصاص البلدية.

ويشتمل اخصاصه على ثلاث فئات:

- فئة الأعمال التي يتولاها مباشرة.
- فئة الأعمال التي يجوز له القيام بها.
- فئة الأعمال التي يجب أخذ موافقته عليها.

وتفصيلها كما يلي:

أ - فئة الأعمال التي يتولاها مباشرة؛ وهي على سبيل التعداد لا الحصر.

1 - في الحقل المالي:

- الموازنة البلدية، وقطع حسابها.
- القروض على أشكالها، والتنازل عن بعض العائدات البلدية ضماناً لها.
- تحديد معدلات الرسوم البلدية.
- قبول ورفض الهبات، والأموال الموصى بها... إلخ.

2 - في الحقل الإنمائي:

- تخطيط الطرق وإنشاء الحدائق والساحات العامة ووضع التخطيط التوجيهي العام وإنشاء الأسواق، والمنتزهات والملاعب والمتاحف والمكتبات والمجارير ومصارف النفايات...
- مراقبة سير المرافق العامة.
- البرامج العامة للأشغال والتجميل.
- المساهمة في نفقات المشاريع ذات النفع العام.

3 - في الحقل التربوي والصحي والاجتماعي:

- المساهمة في نفقات المدارس الرسمية، ومراقبة سير العمل فيها وفي المدارس الخاصة.
- إسعاف المعوزين والمعاقين ومساعدة النوادي والجمعيات وسائر النشاطات الصحية والاجتماعية والثقافية.

4 - في الحقل التنظيمي:

- وضع الأنظمة الخاصة بموظفي البلدية وأُجرائها.
- تنظيم النقل وتحديد تعرفاته.

- وضع دفاتر الشروط للصفقات ولبيع أملاك البلدية.

ب - فئة الأعمال التي يجوز للمجلس البلدي القيام بها:

1 - يجوز للمجلس البلدي أن ينشئ ويدير، بالذات أو بالواسطة، أو يسهم في تنفيذ الأعمال التالية:

- المدارس الرسمية والمهنية ودور الحضانة.
- المساكن الشعبية، والحمامات، والمسابح.
- المستشفيات العمومية والمستوصفات.
- المتاحف والمكتبات العامة والملاهي.
- الوسائل المحلية للنقل.
- الأسواق العامة وبيادر الغلال.

2 - للمجلس البلدي أن يتقدم بتوصيات في سائر المواضيع ذات المصلحة البلدية ويبلغها إلى المراجع المختصة.

ج - فئة الأعمال التي يجب أخذ موافقة المجلس البلدي عليها:

يجب أخذ موافقة المجلس البلدي في الأمور التالية:

- تغيير اسم البلدة وحدودها.
- مشاريع تقويم الطرق العامة الكبرى، وتنظيم حركة المرور والنقل العام.
- إنشاء المدارس الرسمية والمستشفيات وإلغاؤها، وما تعلق بالإسعاف العام.
- رخص استثمار المحلات المصنفة والمطاعم والمسابح والمقاهي والملاهي...

سادساً: الرقابة على قرارات المجلس البلدي وأصولها:

1 - نص قانون البلديات على أن قرارات المجلس البلدي نافذة بحدّ

ذاتها باستثناء القرارات التي أخضعت للتصديق. مما جعل سلطة الرقابة الإدارية على القرارات البلدية غير تلقائية، وإنما هي تمارس في الحدود التي عينها القانون.

وعليه، فإنه لم يكن من داعٍ لتعداد القرارات البلدية التي لا تخضع للتصديق. وقد ذهب المشترع إلىً ما هو أغرب من ذلك، فقد جرى تعداد القرارات التي لا تخضع للتصديق على سبيل المثال لا الحصر، وقد كان كافياً أن يعدد القانون القرارات التي تخضع للتصديق، ليصبح كل ما عداها نافذاً بذاته دونما حاجة للتصديق؛ ودون حاجة إلى تعداد تلك القرارات.

ويستفاد من ذلك أن التصديق على قرارات المجلس البلدي هو استثناء على المبدأ الذي يعتبر أن قرارات المجلس البلدي هي نافذة بذاتها إلاَّ ما استثني منها بنص وأخضعها للتصديق. وكل استثناء يجب أن يفسر بصورة حصرية. ولذلك فإن القرارات التي يحتاج إلى التصديق معددة على سبيل الحصر، لا على سبيل المثال.

ويستتبع ذلك القول بأن سلطة الرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي تقتصر على التصديق على تلك القرارات الداخلة في نطاق تلك السلطة أو عدم التصديق عليها، دون أن تمتد صلاحياتها إلى حدّ إجراء التعديل على تلك القرارات أو تبديلها بغيرها.

2 - إن سلطة الرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي مقيدة بمهلة زمنية محددة تمارس فيها هذه الرقابة، وبانقضاء هذه المهلة، ومدتها شهر من تاريخ تسجيلها في الوحدة المختصة لدى سلطة الرقابة الإدارية المعنية، تصبح تلك القرارات نافذة بذاتها. أما القرارات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة فتسري المدة بشأنها من تاريخ إبلاغ قرار الديوان بالموافقة إلى سلطة الرقابة الإدارية.

وعلى رئيس البلدية، في مثل هذه الحال، أن يحيط سلطة الرقابة الإدارية المختصة علماً بأن القرار أصبح مصدقاً بصورة ضمنية.

3 - إن الرقابة الإدارية على قرارات المجلس البلدي هي رقابة مقيدة، فالإدارة المركزية، صاحبة الصلاحية في هذه الرقابة، ملزمة باتخاذ موقف

من القرار المعروض عليها، حيث يجب أن تختار بين الموافقة على القرار كما هو متخذ في الأصل أو أن ترفض الموافقة عليه بعدم المصادقة عليه كما ورد. ومن المفترض أن تبين أسباب الرفض. ويمكن للمجلس البلدي أن يطعن بقرار رفض المصادقة، كما يمكن لكل ذي مصلحة أن يطعن بقرار المصادقة أيضاً.

كما أن الإدارة المركزية قد تمتنع عن اتخاذ قرار صريح بالمصادقة على قرارات المجلس البلدي أو عدمها خلال المهلة المعطاة لها للتصديق، ويعتبر سكوتها بمثابة قرار ضمني بالتصديق، كما سبق بيانه آنفاً.

سابعاً: القرارات غير الخاضعة للتصديق:

على الرغم من أنه لم يكن من ضرورة لتعداد القرارات غير الخاضعة للتصديق باعتبار أن الأصل في قرارات المجلس البلدي أنها نافذة بذاتها إلاّ ما استثناها القانون وأخضعها لتصديق سلطة رقابة إدارية معينة من قائمقام، ومحافظ، ووزير الداخلية والبلديات، وفق ما سبق بيانه آنفاً، فإن المشترع عدد بعض القرارات غير الخاضعة للتصديق على سبيل المثال، وهي:

- عقد الإيجار التي لا تزيد بدلاتها عن مبلغ معين (حالياً عشرون مليون ليرة في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة، وعشرة ملايين ليرة في البلديات الأخرى).
- تأمين المباني البلدية وتجهيزاتها وآلياتها لدى شركات الضمان التي لا تزيد قيمة هذا التأمين عن اثني عشر مليون ليرة في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة، وستة ملايين ليرة في البلديات الأخرى.
- قبول ورفض الهبات والأموال الموصى بها غير المرتبطة بأعباء.
- إسعاف المعاقين ومساعدة النشاطات التربوية والثقافية والرياضية والاجتماعية عندما لا تزيد إجمال المساعدات في السنة عن عشرة ملايين ليرة.
- وضع تعريفات النقل والعربات والمركبات العمومية على اختلاف أنواعها ضمن النطاق البلدي.

- تحصيل الرسوم البلدية والحجز على أموال المكلفين الذين يتمنعون عن دفع تلك الرسوم.

ثامناً: القرارات الخاضعة للتصديق:

تتوزع هذه القرارات بين ثلاثة مراجع هي: القائمقام والمحافظ ووزير الداخلية والبلديات.

أ - القرارات الخاضعة لتصديق القائمقام:

تخضع لتصديق القائمقام القرارات التالية:

- الموازنة البلدية وقطع حسابها.
- تحديد معدلات الرسوم البلدية.
- شراء العقارات وبيعها، وعقود الإيجار، والمساعدات وإسعاف المعاقين عندما تكون قيمتها تتجاوز مبالغ معينة، ولا تزيد عن حدّ أقصى. وإجازة الصفقات على هذا الأساس،
- قبول الهبات المرتبطة بأعباء.

ب - القرارات الخاضعة لتصديق المحافظ:

تخضع لتصديق المحافظ القرارات التالية:

- شراء العقارات وبيعها وإجازة الصفقات وعقود الإيجار عندما تتجاوز قيمتها مبالغ معينة.
- تخصيص ملك بلدي لمصلحة ما.
- إنشاء الأسواق وأماكن السباق والمتاحف والمستشفيات والمساكن الشعبية، ومصارف النفايات.

ج - القرارات الخاضعة لتصديق وزير الداخلية والبلديات:

تخضع لتصديق الوزير القرارات التالية:

- القرارات المتعلقة بنظام عام.

- دفاتر الشروط العامة للصفقات وبيع أملاك البلدية.
- القروض والتنازل عن بعض العائدات البلدية لضمانها.
- تنظيم ملاكات البلدية.
- تسمية الشوارع والساحات وإقامة النُصُب والتماثيل.
- إنشاء الاتحادات البلدية.
- تعويضات رئيس ونائب رئيس البلدية.
- إسقاط الأملاك البلدية العامة إلى أملاك بلدية خاصة.

نشير إلى أن الرقابة الإدارية على قرارات مجلس بلدية بيروت تمارس من قبل وزير الداخلية والبلديات فقط.

تاسعاً: حق الحلول droit de substitution:

- نصت المادة 135 من قانون البلديات على أنه «إذا تمنع المجلس البلدي، أو رئيسه عن القيام بعمل من الأعمال التي توجبها القوانين والأنظمة، للقائمقام أن يوجه إلى المجلس البلدي، أو إلى رئيسه، أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة تعين في هذا الأمر الخطي. فإذا انقضت المهلة دون التنفيذ، حق للقائمقام، بعد موافقة المحافظ، أن يقوم بنفسه بذلك، بموجب قرار معلل. ويخضع هذا القرار لتصديق سلطة الرقابة الإدارية، عند الاقتضاء.
- إن حق الحلول المنصوص عليه في القانون لا يفترض افتراضاً، وإنما يقتضي أن يجيزه القانون بنص صريح، كما هو عليه الأمر، في هذه الحالة.
- من المتفق عليه، فقهاً واجتهاداً، إن حق الحلول مقرون بالصلاحيات المقيدة للمجلس البلدي، أو لرئيسه، أي بالصلاحيات التي ألزمهم القانون القيام بها. وعليه، فإنه لا مجال لممارسة حق الحلول، في الصلاحيات التي للمجلس البلدي، أو لرئيسه، حق التقدير والاستنساب.

ويترتب على ذلك أن مخالفة القانون من قبل المجلس البلدي. أو رئيسه، ليس شرطاً كافياً لممارسة حق الحلول.

النبذة الثانية: السلطة التنفيذية:

يتولى السلطة التنفيذية رئيس المجلس البلدي، وفي بلدية بيروت يتولاها المحافظ.

أولاً: انتخابه:

1 - ينتخب المجلس البلدي من بين أعضائه رئيساً ونائباً للرئيس بطريقة الاقتراع السري، وبالأكثرية المطلقة، ولمدة ولاية المجلس البلدي، ضمن مهلة شهر من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب.

2 - للمجلس البلدي، بعد ثلاثة أعوام من انتخاب الرئيس ونائبه، أن ينزع الثقة منهما، أو من أحدهما، بالأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه، بناءً على عريضة يوقعها ربع هؤلاء الأعضاء.

ثانياً: اختصاصات رئيس المجلس البلدي:

يتولى رئيس المجلس البلدي، على سبيل التعداد لا الحصر، الأعمال التالية:

1 - في الحقل المالي:

- وضع مشروع الموازنة، والأمر بصرفها وإعطاء حوالات بذلك.
- إدارة مداخيل البلدية والإشراف على حساباتها.
- استلام الهبات والأموال الموصى بها.
- عقد النفقات بموجب بيان أو فاتورة.
- إدارة أموال البلدية وعقاراتها وما يلزم لصيانتها.

2 - في الحقل الإنمائي:

- فرض ما يلزم من تدابير النظافة، وحماية البيئة ومنع التلوث،

وحماية المناظر الطبيعية والآثار التاريخية.

- هدم المباني المتداعية وإصلاحها على نفقة أصحابها.

- تأمين السير وتسهيل التجول.

3 - في الحقل الإداري:

- تنفيذ قرارات المجلس البلدي.

- يرئس الوحدات البلدية، ويسهر على حسن سير العمل فيها.

- تعيين موظفي البلدية.

- يتصل مع الإدارات العامة في كل ما يتعلق بشؤون البلدية العادية.

4 - في الحقل الصحي والاجتماعي والأمني:

- المحافظة على الصحة العامة. من خلال المراقبة الصحية في أماكن الاجتماعات والأماكن التي تتعاطى تجارة أو صناعة المأكولات والمشروبات.

- مكافحة السُكّر والأمراض الوبائية.

- قمع التسول، واتخاذ ما يلزم بشأن المجانين وما يهدد الآداب العامة.

- نقل الموتى وتنظيم الدفن.

5 - في الحقل القضائي:

- يمثل البلدية أمام المحاكم.

- يباشر بالتحقيقات اللازمة عند وقوع أي جرم بانتظار وصول قوى الأمن الداخلي المؤازِرة.

البند الثاني

اتحاد البلديات

الفقرة الأولى: تعريفه وإنشاؤه ومدة ولايته:

1 - تعريفه:

اتحاد البلديات هو هيئة لامركزية، يتألف من عدد من البلديات، ويتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي.

2 - إنشاؤه وحله:

- ينشأ اتحاد البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات. ويحل بنفس أصول إنشائه.
- يحدد في مرسوم الإنشاء اسم الاتحاد ومركزه.
- تنتهي مدة ولاية مجلس الاتحاد بانتهاء ولاية المجالس البلدية التي يتألف منها.

الفقرة الثانية: جهاز الاتحاد:

يتألف جهاز الاتحاد من سلطة تقريرية تسمى مجلس الاتحاد، ومن سلطة تنفيذية يتولاها رئيس مجلس الاتحاد.

1 - مجلس الاتحاد: تأليفه واختصاصاته:

- تأليفه:

- يتألف مجلس الاتحاد من رؤساء البلديات التي يضمها الاتحاد.
- يلتئم المجلس خلال أسبوعين من تكوينه لانتخاب الرئيس ونائب الرئيس بدعوة من القائمقام أو المحافظ ولا يشتركان في الانتخاب.

- **اختصاصاته:**

- إقرار موازنة الاتحاد وحسابها القطعي.
- إقرار نظام الموظفين والملاكات.
- إقرار الخطة الإنمائية ضمن نطاق الاتحاد، والمشاريع العامة ذات المنافع المشتركة، وعقد القروض لتحقيق تلك المشاريع، وتأمين كفالاتها.
- التنسيق بين البلديات، وإدارة المشاعات التي لا تعود إلى بلدية معينة.
- قرارات الاتحاد لها صفة الإلزام للبلديات الأعضاء.
- يعتمد مجلس الاتحاد نفس الأصول المعتمدة في المجالس البلدية لتأمين سير العمل.

2 - رئيس مجلس الاتحاد: اختصاصاته:

- دعوة مجلس الاتحاد للاجتماع وتحديد جدول أعماله ورئاسة جلساته.
- وضع مشروع الموازنة، والحساب القطعي، والتقرير السنوي.
- عقد النفقة والأمر بصرف الموازنة.
- تعيين الموظفين.
- إدارة شؤون الاتحاد وتمثيله لدى القضاء، والغير، وتنفيذ قرارات المجلس.

الفقرة الثالثة: مالية الاتحاد:

تتكون مالية الاتحاد من:

- عشرة بالمئة من الواردات الفعلية للبلديات الأعضاء.
- نسبة مئوية إضافية من البلديات المستفيدة من مشروع مشترك.

- عائدات المشاعات الداخلة في اختصاص مجلس الاتحاد.
- القروض والمساعدات.
- ما يخصص للاتحاد من عائدات الصندوق البلدي المستقل.
- مساهمة الدولة في موازنة الاتحاد.

الفقرة الرابعة: الرقابة على قرارات مجلس الاتحاد:

تخضع قرارات مجلس الاتحاد لسلطة الرقابة الإدارية وفقاً للأحكام والأصول والقواعد المطبقة على البلديات.

الفصل الرابع

الهيئات اللامركزية المرفقية

المؤسسات العامة[1]

نتناول في هذا الفصل أحكام النظام العام للمؤسسات العامة، في لبنان مراعين التبويب الوارد في القانون، تسهيلاً للرجوع إليه، عند الاقتضاء.

ونشير إلى الأحكام القانونية السابقة، إذا لزم الأمر، لمزيد من الإيضاح وإجراء المقارنة لإلقاء الضوء على التعديلات الحاصلة على تلك الأحكام.

البند الأول

الأحكام العامة

أولاً: الأحكام السابقة:

1 - صدر المرسوم الاشتراعي رقم 150 تاريخ 1959/6/12، في جملة

(1) للاطلاع على مزيد من التفصيلات حول مختلف المسائل المعروضة في هذا الفصل يمكن مراجعة كتابنا الموضوع بعنوان «النظرية العامة للمؤسسات العامة، في الفقه والاجتهاد) منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2013؛ وسائر المراجع الواردة فيه.

المراسيم الاشتراعية التي صدرت في ذلك التاريخ، والتي أرست المرتكزات الرئيسة للبنية الإدارية للدولة، وقد صدر ذلك المرسوم الاشتراعي بعنوان «قانون المصالح المستقلة».

وقد نصّت المادة الأولى منه على أن المصالح المستقلة هي المؤسسات العامة التابعة للدولة، أو البلديات، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، على أن تقتصر غاياتها عند إنشائها على الأمور التالية:

- تنفيذ برنامج أشغال كبرى ذات منفعة وطنية، معدة للاستثمار فيما بعد، ويتطلب تنفيذها إمكانيات فنية، وإدارية، تفوق إمكانيات الدولة أو البلديات.
- استثمار مؤسسة زراعية، أو صناعية، أو تجارية، في سبيل الصالح العام.
- القيام بأبحاث اقتصادية، أو علمية، الغاية منها إنماء الموارد الوطنية أو تحسين استثمارها.
- تنفيذ برنامج إنعاش اجتماعي، في البلاد.

2 - قضت أحكام المرسوم الاشتراعي المذكور، أن تنشأ المصالح المستقلة بقانون، يحدد مهمتها (ضمن الغايات المبينة آنفاً)، ومدتها، عند الاقتضاء، ويهيئ لها الوسائل الفنية، والإدارية، والمالية، اللازمة.

3 - ينبغي أن ينص قانون إنشاء المصلحة المستقلة على ربطها، حسب طبيعة أعمالها، بإحدى وزارات الدولة التي تُمارس، بصورة مُستمرة الوصاية الإدارية عليها، دون التدخل في شؤونها العادية، وذلك بغية التثبت من أن نشاطها ينطبق على القوانين، ويتوافق مع غاية الصالح العام الذي أنشئت من أجله.

ثانياً: الأحكام المرعية الإجراء حالياً:

أُعطيت الحكومة تفويضاً بالتشريع، بموجب القانون الصادر بالمرسوم

رقم 3275 تاريخ 1972/5/24[1]، حيث نصت المادة الثانية منه على أن يُجاز للحكومة، خلال مهلة ستة أشهر من تاريخ العمل به، وضع نظام عام جديد للمؤسسات العامة، والمصالح المستقلة.

وقد صدر هذا النظام العام بالمرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13، الذي ألغى سائر النصوص التشريعية، والتنظيمية، والأنظمة المخالفة لأحكامه، واستبدل بالأحكام السابقة، المشار إليها آنفاً، أحكاماً جديدة تناولت الأمور التالية:

1 - اعتبرت المؤسسات العامة من أشخاص القانون العام المستقلة عن الدولة والبلديات، وليس التابعة لها، كما في القانون السابق. فالاستقلال هو الأصل، وليست التبعية.

2 - اعتبرت مؤسسات عامة تلك التي تولى مُرفقاً عاماً، وتتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلالين المالي والإداري، وبذلك، وفرت الأحكام الحالية مرونة أوسع في إنشاء المؤسسات العامة، دون ربطها بغايات محددة حصراً، في القانون، كما في القانون السابق. فشرط إنشائها هو أن تولى مرفقاً عاماً دون تحديد حصري لمواضيعها.

3 - نصّت المادة الثالثة من المرسوم رقم 72/4517 على أن «تنشأ المؤسسات العامة وتدمج، وتُلغى، بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء»، وهنا نشير إلى أن الحكومة، كسلطة تنفيذية، أعطت لنفسها بذلك، صلاحية لا تعود لها في الأصل، وإنما تدخل في نطاق صلاحية السلطة التشريعية التي لها حق إنشاء المؤسسات العامة، ودمجها، وإلغائها. وإذا كانت الحكومة قد فُوِّضَت، بنص قانوني، صلاحية وضع نظام جديد للمؤسسات العامة، فليس لها أن تُفَوِّض نفسها للقيام بصلاحيات تشريعية، فمثل هذا التصرف معيوب بعدم دستوريته، وعدم قانونيته، حيث يعتبر من قبيل التفويض على التفويض، وهو أمر يخالف ما استقرَّ عليه الفقه والاجتهاد، في هذا الخصوص. غير أن مثل هذا الأمر قد أتاح للحكومة قدراً أكبر من الحرية، والمرونة، في إنشاء المؤسسات العامة، ودمجها، وإلغائها، على خلاف ما كان عليه الحال في ظلّ القانون السابق، حيث كان الأمر يتطلب إقرار قانون لهذه الغاية، مع ما يُرافق ذلك من مناقشات، ومساومات

---

(1) نشر هذا المرسوم في عدد الجريدة الرسمية رقم 49 تاريخ 1972/6/19.

تختلط فيها الشؤون الإدارية والفنية بالغايات السياسية.

أما في فرنسا، فقد نصّت المادة 34 من الدستور على أن إنشاء فئات أو أنواع catégories المؤسسات العامة يتم بقانون، ومن ثم يمكن للحكومة أن تنشئ بمرسوم عادي، مؤسسة عامة جديدة، إذا كانت من نوع الفئات التي تم إنشاؤها بقانون سابق.

ونُلاحظ أن الأحكام القانونية المرعية الإجراء في لبنان، بصرف النظر عما يوجه إليها من مآخذ، هي أكثر مرونة مما هي عليه في فرنسا، لهذه الجهة.

4 - نصّت المادة الثالثة المشار آنفاً، في فقرتها الثانية، على أن «يتضمن نص إنشاء المؤسسة العامة تحديد نوعها، وغايتها، ومهمتها، ومركز نطاق عملها، والوسائل الفنية الإدارية والمالية اللازمة لها. كما يتضمن ربطها، حسب طبيعة أعمالها بإحدى الوزارات التي تُمارس الوصاية الإدارية عليها.

ولهذه الغاية، تعيّن الوزارة التي تُمارس سُلطة الوصايا الإدارية مفوّضاً للحكومة لدى المؤسسات العامة».

البند الثاني

إدارة المؤسسات العامة

تتولى إدارة المؤسسات العامة سلطتان:

- سُلطة تقريرية يتولاها مجلس الإدارة.
- سُلطة تنفيذية يرئسها مدير عام أو مدير.

الفقرة الأولى: السُلطة التقريرية:

1 - يتولى السُلطة التقريرية في المؤسسة العامة مجلس إدارة، يتألف من ثلاثة إلى سبعة أعضاء، بمن فيهم الرئيس ونائب الرئيس، في حال

وجوده. وهو يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح سُلطة الوصاية، وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية، في ما يتعلق بالموظفين والمستخدمين الخاضعين لصلاحياته.

ويتم التعيين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد أو التمديد، وعلى سُلطة الوصاية، قبل انتهاء، مدة ولاية مجلس الإدارة بشهرين على الأقل، أن ترفع إلى مجلس الوزراء اقتراحاً بتأليف مجلس إدارة جديد، على أن يستمر مجلس الإدارة القائم بمتابعة أعماله حتى تعيين المجلس الجديد.

ولا يجوز أن يعين أحد رئيساً أو عضواً في مجلس إدارة لأكثر من مؤسسة عامة واحدة.

2 - إن مجلس الإدارة هو السُلطة العليا المهيمنة على شؤون المؤسسة العامة، وتصريف أمورها، ووضع السياسة العامة التي تسير عليها، وهو يسهر على تنفيذ هذه السياسة. ويتخذ، بصورة عامة، وضمن نطاق القوانين والأنظمة، القرارات اللازمة لتحقيق الغاية التي من أجلها أنشئت المؤسسة العامة، وهو يقر، من أجل ذلك، على سبيل المثال:

- نظام المستخدمين والأجراء، والنظام الداخلي، وملاك المؤسسة العامة وشروط التعيين فيها.
- النظام المالي، ونظام الاستثمار.
- برامج الأعمال.
- الموازنة السنوية، وقطع حسابها، وحساب الأرباح والخسائر.
- طلبات سلفات الخزينة، والأقراض، والاستقراض.
- التعرفات وأسعار البيع والشراء.
- الصفقات، على اختلافها، إذا تجاوزت مبلغاً معيناً (يختلف هذا المبلغ باختلاف النصوص الواردة في الأنظمة المالية لكل مؤسسة عامة)، وكذلك المصالحات والتحكيم (على خلاف الأحكام القانونية الفرنسية التي تحظر إجراء المصالحات والتحكيم).

- تقديم المساهمات والمساعدات لغير مستخدمي وأجراء المؤسسة، وقبول التبرعات والهبات، وتملك الأموال المنقولة وغير المنقولة.

- المداعاة أمام القضاء.

3 - أما رئيس مجلس الإدارة فيتولى الأمور التالية:

- وضع جدول أعمال جلسات المجلس، والدعوة إليها، وترؤسها.

- إيداع السلطة التنفيذية، في المؤسسة العامة، قرارات مجلس الإدارة للتنفيذ، ومراقبة ذلك.

- تمثيل المؤسسة العامة أمام القضاء.

- ممارسة الصلاحيات التي يفوّضها إليه مجلس الإدارة.

الفقرة الثانية: السُلطة التنفيذية:

1 - يرئس السُلطة التنفيذية في المؤسسة العامة، مدير عام، أو مدير، تعاونه أجهزة إدارية، وفنية، ومالية. وهو يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح سُلطة الوصاية، وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية.

ويمكن أن يعين بالتعاقد، لمدة ثلاث سنوات، قابلة للتجديد أو للتمديد.

2 - ينتمي المديرون العامون، والمديرون، في المؤسسات العامة الخاضعة للنظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم 4517 تاريخ 1972/12/13 إلى سلك واحد، ويجوز بهذه الصفة، لسلطة التعيين نقلهم من مؤسسة عامة إلى مؤسسة أخرى. وهم يخضعون لأحكام نظام المستخدمين، في المؤسسة العامة المعنية، ويُمارس رئيس مجلس الإدارة، بالنسبة لمدير عام المؤسسة العامة، أو مديرها، الصلاحيات المعطاة للمدير العام، أو للمدير، بالنسبة لسائر مستخدمي المؤسسة العامة.

3 - إن مدير عام المؤسسة العامة، أو المدير، هو الرئيس التسلسلي لجميع الوحدات التابعة للمؤسسة العامة، ولجميع العاملين فيها،

يُمارس، بهذه الصفة، الصلاحيات التي يُمارسها المدير العام في الإدارة العامة، بمقتضى المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 (نظام الموظفين)، وهو يتولى بصورة خاصة:

- تعيين المستخدمين، باستثناء المحتسب، بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية.
- إدارة شؤون المؤسسة العامة، وتنسيق الأعمال بين مختلف وحداتها والعاملين فيها.
- مراقبة سير الأعمال والسهر على حفظ وحسن استعمال الأموال والمواد والتجهيزات العائدة للمؤسسة العامة.
- تقديم الاقتراحات والدراسات وإعداد المشاريع، وتحضير المستندات في جميع المواضيع العائدة لصلاحية مجلس الإدارة.
- الاشتراك، بصفة استشارية، في جلسات مجلس الإدارة.
- تقديم تقرير فصلي، وتقرير سنوي إلى مجلس الإدارة، يعرض فيه أحوال المؤسسة العامة، إدارياً ومالياً وفنياً، وما أنجز من أعمال، وما لم ينجز، والصعوبات التي اعترضت سير العمل، وغير ذلك من مواضيع يستتسب معالجتها. ويبلغ هذا التقرير مع ملاحظات المجلس إلى كل من: سلطة الوصاية، ووزارة المالية، ولجنة المراقبة السنوية للمؤسسات العامة، والتفتيش المركزي.

البند الثالث

أنواع المؤسسات العامة ومفاعيلها القانونية

1 - لم يُميّز المشترع بين أنواع المؤسسات العامة، لا سيما على صعيد تنظيمها الإداري والمالي، ونظام المستخدمين والعاملين فيها، وإنما

أخضعها جميعاً لنظام قانوني واحد يمكن تسميته بشرعة المؤسسات العامة في لبنان، تجاه ذلك، فقد حاول مجلس شورى الدولة سدّ هذه الثغرة في التشريع. فقد كان عليه، في كل مرة يعرض عليه نزاع يتعلق بمؤسسة عامة، أن يُحاول تحديد طبيعتها، أو النوع الذي تنتمي إليه، ومعرفة ما إذا كانت تؤلف مؤسسة عامة ذات طابع إداري، أو مؤسسة عامة ذات طابع صناعي أو تجاري.

2 - وهكذا، يمكن تقسيم المؤسسات العامة، على أساس نشاطها، أو الغرض الذي أنشئت من أجله، إلى فئتين:

- المؤسسات العامة الإدارية.
- المؤسسات العامة الصناعية والتجارية.

مع الإشارة إلى أن الفقه والاجتهاد، متفقان على التفريق بين هذين النوعين من المؤسسات العامة، وعدم اعتبارهما بمنزلة واحدة، على صعيد النتائج والمفاعيل.

3 - قد ينص القانون أحياناً على وصف المرفق العام بأنه صناعي أو تجاري، كما جاء في بعض القوانين المتعلقة بإنشاء بعض المصالح المستقلة للمياه، وفي حال انتفاء النص يتعيّن على القضاء، في المنازعات المرفوعة إليه بصدد طبيعة المرافق العامة أن يقرر الوصف العائد لكل منها. وهو يفترض، بوجه عام، الصفة الإدارية للمؤسسة العامة ما لم تتوفر فيها الشروط الثلاثة الآتية:

- أن يكون موضوع نشاط المؤسسة العامة ليس اقتصادياً وحسب، بل أن يكون كذلك مماثلاً للنشاط الذي تقوم به مؤسسات خاصة.
- أن يجري تمويله بموارد ناتجة عن الرسوم والبدلات التي يدفعها المستفيدون مقابل الخدمات التي تؤديها لهم المؤسسة العامة، وليس من مساهمات مالية، مأخوذة من الموازنة العامة.
- أن يجري تسيير المرفق بالطرق والوسائل التي تستعملها المؤسسات الخاصة، المماثلة لقواعد القانون الخاص.

ولكن الوصف الذي يضفي على المؤسسة العامة بأنها من النوع الإداري أو من النوع الصناعي والتجاري، لا يجعلها خاضعة بصورة كلية لقواعد القانون العام، أو لقواعد القانون الخاص.

4 - على ذلك، فإنه يترتب على تحديد نوع المؤسسة العامة، ما إذا كانت إدارية أو صناعية وتجارية، عدد من النتائج والمفاعيل القانونية، من مثل تحديد الأحكام القانونية التي ترعاها، والمحاكم الصالحة للنظر في منازعاتها ومزايا السلطة التي تتمتع بها، وتحديد طبيعة العقود القائمة بينها وبين مستخدميها، وكذلك طبيعة العلاقة بينها وبين المستفيدين من خدماتها، والعلاقة بينها وبين الغير.

وسنعرض إلى بعض اجتهادات القضاء اللبناني حول هذه المسائل في ما يلي من البحث.

الفقرة الأولى: المؤسسات العامة الإدارية:

أولاً: علاقاتها مع العاملين لديها:

1 - إن الفقه والاجتهاد متفقان على التفريق بين المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة الصناعية أو التجارية. وفي النوع الأول منهما، أي المؤسسات العامة الإدارية، يعتبر جهاز العاملين لديه من الموظفين.

2 - استقرَّ اجتهاد مجس الشورى الدولة على اعتبار نفسه المرجع الصالح لبتّ النزاعات الناشئة بين المؤسسات العامة الإدارية ومستخدميها.

3 - إن مُستخدمي المؤسسات العامة الإدارية يخضعون لأحكام القانون العام، سواء أكانوا متعاقدين، باعتبار أن عقودهم تخضع لشروط شاذة عن القواعد العادية، أم كانوا مُستخدمين بقرار، ذلك أن التعيين بموجب نظام المستخدمين، يجري وفقاً لقواعد القانون العام، ومجلس الشورى هو الجهة الصالحة للنظر بالمنازعات التي تنشأ عن الاستخدام.

وعلى هذا الأساس اعتبر مجلس شورى الدولة أن دخول أحد الأفراد في خدمة الإدارة (أي إدارة المؤسسة العامة) بموجب تعاقد لا يحجب عنه صفة الموظف المستمدة من نوع العمل الموكل إليه، وتكون الصلاحية للنظر في القضايا الناجمة عن هذه الخدمة من صلاحية القضاء الإداري.

ويستفاد من هذا القرار، أن التعاقد قد جرى وفق قواعد وشروط شاذة، وغير مؤتلفة مع قواعد القانون الخاص، ذلك بأن التعاقد مع بعض العاملين، كالخبراء، أصحاب الاختصاص، وفق قواعد وشروط مُطابقة للقواعد والشروط في القانون الخاص، إنما يُعود النظر في المنازعات بشأنه، في هذه الحالة، للقضاء العدلي.

4 - إذا تضمن نظام المؤسسة العامة الإدارية أن قانون العمل يُطبق على الأمور التي لم ينص عليها النظام، فذلك لا يعني نزع صلاحية مجلس الشورى لبتّ النزاعات حول تلك الأمور، وإنما تُطبّق اتجاهها القواعد المنصوص عليها في قانون العمل، والعطف على أحكام قانون العمل في نظام مُستخدمي المؤسسة العامة يعني الرجوع إليها لتحديد تعويض نهاية الخدمة. إن مثل ذلك النص لا يبدل من قاعدة الصلاحية شيئاً. أما إذا كان لبعض العاملين في المؤسسة العامة الإدارية نظام خاص، كما هو الحال بالنسبة إلى الأجراء، فيُطبّق عليهم عندئذٍ، ذلك النظام، وفق قواعد القانون الخاص.

5 - إن تحديد سن الصرف من الخدمة، بالنسبة لمستخدمي المؤسسة العامة الإدارية يخضع لذات القواعد التي يخضع لها موظفو الدولة.

وتُطبق على هؤلاء المستخدمين الأحكام المطبقة على موظفي الدولة في ما يتعلق بالتعويضات والأعباء العائلية، والنقل والانتقال، وتعويض الصندوق، وذلك وفقاً لما تنص عليه الأنظمة الداخلية لتلك المؤسسة العامة الإدارية.

6 - يُلاحظ أن المبادئ المتقدمة الآنفة الذكر التي قررها القضاء لا تكون محل تطبيق إلاَّ عند انتفاء النص القانوني، أما إذا وجد نص يُحدد النظام القانوني الذي يخضع له العاملون في المؤسسات العامة الإدارية، فلا بدَّ، عندئذٍ، من تطبيق هذه النص في الحالات المعروضة على القضاء.

ثانياً: علاقاتها مع المستفيدين ومع الغير:

1 - تخضع لقواعد القانون العام كل ما ينجم عن ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها من مسؤولية، سواء تعلق الأمر بالمستفيدين الذين تتوافر فيهم شروط الاستفادة، أو تعلق بالغير.

2 - كما أن الاجتهاد قد استقرَّ، في لبنان، على اعتبار الأضرار الحاصلة نتيجة قيام المنشآت العائدة لمؤسسة عامة إدارية. وتشغيلها، هي من صلاحية مجلس شورى الدولة..

كما أن محكمة الاستئناف قررت أنها غير صالحة للنظر في الدعوى الناشئة عن الأضرار التي سببها انهيار البناء، ملك المستدعي، من جراء الأشغال التي قامت بها المصلحة الوطنية للتعمير (وهي مؤسسة عامة إدارية) مما يفيد بأن مجلس شورى الدولة هو الجهة القضائية الصالحة للنظر في مثل هذه الدعاوى.

هذا، مع الإشارة إلى أن القضاء قد توسع في مفهوم الضرر الناشئ عن الأشغال العامة حتى جعله يشمل الضرر الناشئ عن الأعمال السلبية، أي الأشغال المتوجبة والتي لم يقم بها.

3 - بالنظر إلى أن المؤسسات العامة، بنوعيها الإداري وغير الإداري. تعتبر من أشخاص القانون العام، فهي تتفع، بهذه الصفة، من الأصول المتبعة في تنفيذ الأحكام الصادرة بحق أشخاص القانون العام، من ذلك مثلاً، منع إلقاء الحجز، ولو احتياطياً، على أموالها.

الفقرة الثانية: المؤسسات العامة الصناعية والتجارية:

إن هذه المؤسسات هي شبيهة بالمؤسسات العامة الإدارية، من حيث

تكوينها، ومن حيث خضوعها للنظام العام للمؤسسات العامة. وقد تولد عن ظهورها أزمة لحقت بمفهوم المؤسسة العامة. فهذا النوع المستحدث من المؤسسات العامة شكلت تصدعاً في مفهوم المؤسسة العامة، فمال بعض الفقهاء إلى التساؤل عما إذا كان من الأفضل نزع صفة المؤسسات العامة عنها، أو على الأقل اعتبارها بمثابة فئة مستقلة من المؤسسات العامة.

أولاً: معيار المؤسسات العامة الصناعية والتجارية:

1 - نشير، بداية، إلى الصعوبة في تحديد مفهوم هذا النوع من المؤسسات العامة، فلم يستقر الاجتهاد على معايير محددة في هذا الخصوص. ففي أحد الأحكام اعتبر مجلس الشورى مسبحاً بلدياً مرفقاً ذا صفة صناعية وتجارية. وفي حكم آخر اعتبره ذا صفة إدارية، كذلك الأمر بالنسبة إلى النقل بواسطة سكة الحديد فقد اعتبر ذا صفة صناعية وتجارية، في حين أن استثمار اوتوستراد اعتبر ذا صفة إدارية.

بل إن تدخل المشترع، أحياناً، في إعطاء صفة ما لإحدى المؤسسات العامة بأنها إدارية، أو صناعية وتجارية، لم يكن وافياً لثني الاجتهاد الإداري عن التغيير في تلك الصفة. فاعتبر إحدى المؤسسات العامة ذات صفة صناعية وتجارية في حين أن المشترع كان قد وصفها بالإدارية، والعكس بالعكس.

2 - تجاه تلك الصعوبة في تحديد مفهوم المؤسسات العامة ذات الصفة الصناعية والتجارية. فقد رأى بعضهم أن معيار قواعد تنظيم وسير المرفق العام يساعد أكثر على معرفة حقيقة المؤسسة العامة التي تديره.

ويعنى بقواعد التنظيم النظام الداخلي، وطرق العمل، والطرق الفنية المعتمدة للإنتاج والمبادلة، والتمويل، والمحاسبة. فإذا كانت هذه القواعد شبيهة بالمشاريع الخاصة اعتبرت المؤسسة صناعية أو تجارية، أما إذا كانت المؤسسة تتمتع بسلطات للعمل خارجة عن المألوف، كالمزايا التي تتمتع بها السلطة العامة في فرض الضرائب أو كانت لوارداتها الصفة العامة، وكانت حساباتها خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، فإنها تكون، عندئذٍ مؤسسة عامة إدارية.

3 - وحيث أن هذا المعيار لم يكن وافياً بالغرض أيضاً، فقد اقتضى الأمر الجمع بين عدة معايير.

ثانياً: النظام القانوني للمؤسسات العامة ذات الصفة الصناعية والتجارية:

1 - علاقاتها مع الدولة:

إنها من الأجهزة العامة للدولة، وذلك واضح من طريقة إنشائها، وأغراضها، والامتيازات التي تمنح لها، وإذا كانت مشابهة للاستثمارات الخاصة بالنسبة لعلاقتها بالمستهلكين، فهي تبقى، مع ذلك، من أشخاص القانون العام.

2 - علاقاتها مع العاملين لديها:

يميز الاجتهاد اللبناني بين «موظفي» الإدارة الذين يخضعون للقانون الإداري، والمستخدمين والعمال الذين يخضعون للقانون الخاص. غير أن النزاعات ذات الطابع الشخصي بين المؤسسة والعاملين لديها تدخل في اختصاص القضاء العدلي. واستثنى، في بعض الحالات، الشخص المكلف بإدارة مجموع دوائر المؤسسة، ورئيس المحاسبة فيها، وذلك بالنظر إلى طبيعة هذه الوظائف.

3 - علاقاتها مع المستفيدين أو المستهلكين:

تتمتع هذه المؤسسات بنوع من الاحتكار، أحياناً، (المياه مثلاً) والقانون الخاص هو الذي يرعى علاقاتها مع المستهلكين، ويرعى العقد الذي تجريه مع المنتفعين، والأضرار التي تتسبب بها منشآتها لهم، ويرعى، كذلك، القرارات الفردية المتعلقة بهم، أما التدابير التنظيمية فتبقى خاضعة لرقابة القاضي الإداري.

4 - علاقاتها مع الغير:

يقصد بالغير الأشخاص الذين ليسوا من طائفة المستفيدين، ولا من جهاز العاملين لدى المؤسسة العامة، وقد يكونون مُتعاقدين معها بعقود توريد سلع ولوازم، فتكون النزاعات الناشئة عن تنفيذ هذه العقود من اختصاص القضاء العدلي، حتى ولو تضمن العقد شروطاً استثنائية، وقد يكونون من المتضررين مما تقوم به من أشغال عامة ومنشآت، فتكون النزاعات، عندئذٍ من اختصاص القضاء الإداري.

البند الثالث

سلطة الوصاية الإدارية

مبادئ عامة:

تطلق عبارة «الوصاية» la tutelle في قوانين الأحوال الشخصية في لبنان، وفي القوانين المدنية، في البلدان العلمانية، على طريقة إدارة الأموال العائدة لبعض فاقدي الأهلية، كالقاصرين مثلاً. وقد نقلت هذه العبارة إلى القانون الإداري، وجرى استخدامها، في لبنان، للدلالة على أعمال الرقابة التي تجريها السلطة المركزية على أعمال هيئات بعض أشخاص القانون العام، المتمثلين بالمؤسسات العامة، وذلك للتأكد من قانونية تلك الأعمال.

وبالنظر إلى ما تستبطنه عبارة «الوصاية» من إشارة لغوية توحي بأن هيئات المؤسسات العامة لا تتمتع بالأهلية الكاملة لتحقيق المنفعة العامة التي أنشئت من أجلها، بما يجعلها أشبه بالقاصر الذي يحتاج إلى وصاية الولي عليه، فقد استبعدت هذه العبارة من النصوص التشريعية الحديثة، كما حصل في فرنسا، مثلاً، واستبدلت بها عبارة «الرقابة»، في قانون اللامركزية الصادر في 2 آذار 1982. مع الإشارة إلى أن المشترع اللبناني استعمل عبارة «الرقابة» في قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 30 حزيران 1977، وأبقى على عبارة «الوصاية»، في النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13.

ويقتضينا الأمر أن نوضح بعض المسائل التي تتعلق بهذا النوع من الرقابة أو «الوصاية».

التفريق بين الرقابة، أو الوصاية، وبين رقابة السلطة التسلسلية:

1 - إن لهذا التفريق أهمية من حيث أنه يحدد التفريق بين نظام اللامركزية décentralisation ونظام اللاحصرية déconcentration. وعلى ذلك فإن هناك نوعين من الرقابة تمارسهما السلطة المركزية؛ أحدهما يجري على الأجهزة المركزية، ويتصف، عادة، بالصرامة واتساع نطاقه، والآخر،

يجري على الهيئات اللامركزية، ويتصف، إجمالاً، بالليونة، وضيق نطاقه، وهو ما يسمى بالوصاية الإدارية.

أولاً: الرقابة التسلسلية:

1 - أما بالنسبة إلى السلطة التسلسلية pouvoir hiérarchique فهي السلطة التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه، والتابعين له، في إطار الهيكلية الإدارية التي ينتمون إليها، سواء أكان ذلك في الملاك الإداري العام للدولة، أم كان في الملاك الإداري لسائر أشخاص القانون العام، كالمؤسسات العامة، والبلديات وسواها.

غير أن هذه السلطة تبقى أشمل وأوسع مدى مما هي عليه في الملاكات الإدارية اللامركزية الأخرى. وهي تتصف بالسمات التالية:

أ - إنها سلطة غير مشروطة inconditionné، ولا تتطلب ممارستها نصاً قانونياً، وتنظيمياً يجيزها. بل أن بعض الاجتهاد اعتبرها بمستوى المبادئ العامة للقانون. وقيدها الوحيد هو إلاّ تسقط العمل بالأحكام القانونية النافذة، أو تتجاوز عليها.

ب - يمكن للرئيس التسلسلي أن يمارس رقابته على مرؤوسيه دون أن يستند في ذلك إلى سبب معين sans cause déterminée. وبمعنى آخر، فإن له أن يمارس رقابته التسلسلية، إما لأسباب تتعلق بالملاءمة، وأما لأسباب تتعلق بالمشروعية. وبمقتضى هذه الصلاحية فإن له أن يلغي قراراً صادراً عن مرؤوسيه، ولو كان شرعياً بداعي عدم الملاءمة.

غير أن مثل هذه الصلاحية ليست مطلقة، وإنما تبقى خاضعة لرقابة القضاء، إذا انحرف بها صاحبها عن مقتضيات الصالح العام، أو خالف الأحكام النافذة.

ج - وأخيراً، للرئيس أن يمارس سلطته التسلسلية، بناءً على طلب من ذي مصلحة، كما يمكن أن يمارسها عفواً، ومن تلقاء ذاته.

2 - أما مقومات السلطة التسلسلية فتتجلى في الأمور التالية:

أ - للرئيس أن يصدر إلى مرؤوسيه التعليمات والتوجيهات الواجب اتباعها ومراعاتها في مسألة من المسائل، أو في مجموعة متشابهة منها، وعلى المرؤوسين التقيد بها واتباعها، تحت طائلة المساءلة التأديبية، بمقتضى واجب الطاعة والإذعان لرؤسائهم. إلاَّ إذا شاب تلك التعليمات والتوجيهات عيب مخالفة القوانين والأنظمة. فعليهم، عندئذ، لفت النظر إلى ذلك خطياً، فيتحللون من التقيد بها، إلاَّ إذا أكدها الرئيس خطياً.

ب - وللرئيس أن يبطل قرارات مرؤوسيه (أو يسحبها rertrait) فتعتبر، عندئذ، كأنها لم تكن، مع ما لذلك من مفعول رجعي للإبطال (أو السحب).

ج - كما للرئيس أن يعدل في قرارات مرؤوسيه، أو أن يعمد إلى إلغائها، دون أن يكون لذلك مفعول رجعي. فينسحب أثر ذلك على المستقبل، دون الماضي.

3 - غير أن الرقابة التسلسلية، على ما تمَّ وبيانه آنفاً، ليست سلطة مطلقة؛ وإنما هي تبقى ضمن ضوابط وإجراءات لا ينبغي للرئيس أن يحيد عنها تحت طائلة الرقابة القضائية، في جميع الأحوال.

4 - إن الرقابة التسلسلية هي موجب على الرئيس بمقدار ما هي صلاحية يمارسها، ولا سيما إذا ما قدم إليه طلب من ذي مصلحة تظلماً من أعمال مرؤوسيه.

5 - إن السلطة التسلسلية التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه لا تخوله حق الحلول محلهم، وبالتالي اتخاذ القرارات التي تقع في نطاق صلاحيتهم. ذلك لأن الصلاحيات المعطاة للمرؤوسين والرؤساء يحددها النص، فاعتداء الرئيس على صلاحيات مرؤوسيه يقع في دائرة عدم الشرعية، وبالتالي، فهو معرض للإبطال. وعلى ذلك، فإن صلاحية الحلول تتطلب وجود نص يجيزها.

6 - وأخيراً، فإن الرقابة التسلسلية تجري من ضمن التراتبية للهيكلية الإدارية في وحدات أحد أشخاص القانون العام (الوزارات في الدولة) وليس في وحدات تابعة لشخصين مختلفين، وبالتالي، فإن الرؤساء والمرؤوسين ينتمون، جميعاً، إلى هيكلية إدارية واحدة.

ثانياً: رقابة الوصاية الإدارية:

بداية نشير إلى أن مرتكز الوصاية الإدارية مختلف عن مرتكز الرقابة التسلسلية وإذا كان يجمعهما جامع واحد، من حيث أنهما تقعان في نطاق الرقابة، فضلاً عن جوامع أخرى. فهما تختلفان، ليس في المرتكز الذي تقومان عليه وحسب، وإنما كذلك في حدود كل منهما، وما يمكن أن تبلغاه من مدى، أو تتبعاه من وسائل، وما ينتج عنهما من آثار، دون أن يعني ذلك الافتراق الكامل بينهما أو التعارض المطلق، وذلك على التفصيل الذي سنبينه في ما يلي من بحث:

1 - إن رقابة الوصاية سمة يتسم بها نظام اللامركزية، في حين أن الرقابة التسلسلية لا مكان لها إلاّ في العلاقة بين الرئيس ومرؤوسيه، ضمن الهرمية التراتيبية للشخص العام الواحد، وعليه فإن الأمر الأساسي من العلاقات داخل اللامركزية يقوم على مفهوم الوصاية. غير أن الوصاية ليست هي التي تعبر exprime عن اللامركزية وإنما هي التي تميز caractérise اللامركزية عن غيرها من الأنظمة. (اللاحصرية - الفيدرالية...).

2 - إن اللامركزية هي شكل من أشكال الإدارة الذاتية لشؤون إقليم جغرافي محدد، أو إدارة مرفق معين من المرافق une forme d'autonomie، ولا ترقى إلى حدّ الاستقلال indépendance. ومن هنا كانت الوصاية على الأشخاص والهيئات اللامركزية. وعلى ذلك فإن رقابة الوصاية تقر، بداية، بما أعطي للهيئات الخاضعة لها من إمكانيات المبادرة، فتأتي ممارستها، بالضرورة، لاحقاً للمبادرات المتخذة، على غير ما هو عليه الحال بالنسبة إلى الرقابة التسلسلية، التي قد تتدخل مسبقاً من خلال التوجيهات والتعليمات، بل والأوامر

أحياناً. فتبدو رقابة الوصاية في النهاية، كمكون طبيعي وضروري للامركزية، دون أن تكون المكون الوحيد لها.

3 - إن الوصاية لا تمتلك بعض الصلاحيات من مثل صلاحية إعطاء التعليمات والتوجيهات المحددة، وإنما لها ذلك اذا كان التوجيه والتوصيات تتسم بطابع مبدئي، كما سبقت الاشارة، دون أن يكون لذلك طابع الإلزام بالامتثال والطاعة. وبخلاف ذلك، نكون قد دخلنا إلى حرم نظام اللامركزية للعمل على تفتيت أحد مرتكزاته.

كما أن الوصاية لا تمتلك صلاحية تعديل قرارات الهيئات اللامركزية، لأن مثل ذلك يؤدي إلى التدخل في عملها، وهو يتمانع مع مقتضى إنشائها كهيئات لامركزية. هذا، مع الإشارة إلى أن صلاحية عدم التصديق على القرارات المتخذة، لا يتماثل مع صلاحية التعديل. ففي الحالة الأولى يعود القرار ثانية إلى الهيئة المعنية لاتخاذ قرار جديد يكون منطبقاً على القوانين والأنظمة، ويكون القرار قرارها في النهاية، أما في حالة القبول بصلاحية التعديل، فإن القرار المتخذ، بعد التعديل، هو قرار سلطة الوصاية. وكأنه بذلك، قد أُعطيت الهيئة اللامركزية استقلالاً إدارياً من جهة، وجرى استرداده من جهة أخرى.

4 - إن رقابة الوصاية ليست تلقائية، ولا تُجرى عفواً. كما هي عليه الحال في الرقابة التسلسلية. فلا يمكن ممارسة رقابة الوصاية إلاّ إذا أجازها القانون صراحة. فالوصاية لا تفترض افتراضاً ne se présume pas لا وصاية بلا نص، ولا وصاية بما يتجاوز النصوص pas de tutelle sans texte, ni au delà des textes.

5 - إن رقابة الوصاية تقتصر على النظر في مشروعية القرارات المتخذة، ومدى انطباقها على القوانين والأنظمة النافذة، دون أن تتعدى ذلك إلى النظر في الملاءمة، على غير ما هو حال الرقابة التسلسلية التي تنظر في الأمرين على السواء، في المشروعية والملائمة كليهما.

فإعطاء سلطة الوصاية حق النظر في الملائمة يصل، في نهاية المطاف، إلى أن تفرض هذه السلطة رأيها على الهيئة اللامركزية، وهذا ما يتمانع مع إعطائها الاستقلال المنصوص عليه في قانون إنشائها.

البند الرابع

أحكام الوصاية الإدارية

الفقرة الأولى: سلطة الوصاية الإدارية ومهامها:

نصّت المادة الثالثة من النظام العام للمؤسسات العامة على أن يتضمن نص إنشاء المؤسسة العامة ربطها، حسب طبيعة أعمالها، بإحدى الوزارات التي تمارس الوصاية الإدارية عليها. وهي تعين، لهذه الغاية، مفوضاً للحكومة لدى المؤسسة العامة المعنية.

أولاً: ممارسة سلطة الوصاية:

1 - حددت المادة 22 من النظام العام للمؤسسات العامة مقررات مجلس الإدارة التي تخضع لتصديق سلطة الوصاية، وهي التالية:

- نظام المستخدمين، ونظام الإجراء، والنظام الداخلي.
- النظام المالي، وتصميم الحسابات، ونظام الاستثمار.
- برامج الأعمال.
- الموازنة السنوية وقطع حسابها، والميزانية العامة السنوية، وحساب الأرباح والخسائر، وميزان الحسابات العام، والجردة الإجمالية السنوية للمواد.
- استعمال الاحتياطي العام، وتحديد وجهة استعمال الأرباح، وطرق تغطية الخسائر.
- طلبات سلفات الخزينة.
- الأقراض والاستقراض.
- التعرفات وأسعار البيع والشراء، وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة.

- صفقات اللوازم والأشغال والخدمات، سواء أجريت بطريقة المناقصة أو استدراج العروض، وكذلك المصالحات والتحكيم على دعاوى أو خلافات.

- تقديم المساهمات والمساعدات المالية لغير مستخدمي وأجراء المؤسسة.

- قبول التبرعات والهبات.

ويمكن للحكومة أن تخضع مواضيع أخرى إضافية، غير المذكورة آنفاً لتصديق سلطة الوصاية، وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

2 - على سلطة الوصاية أن تبت بالمقررات الخاضعة لتصديقها خلال مهلة شهر من تاريخ تبلغها هذه المقررات، وتخفض هذه المهلة إلى خمسة عشر يوماً في ما يتعلق بتصديق الصفقات.

أما إذا احتاجت سلطة الوصاية إلى إيضاحات ومستندات بشأن المقررات المعنية مددت المهلة، لمرة واحدة، مدة لا تتجاوز عشرة أيام للصفقات، وخمسة عشر يوماً لسائر المقررات، ابتداءً من تاريخ ورود الإيضاحات والمستندات المطلوبة.

3 - تعتبر المقررات الخاضعة للتصديق مصدقة حكماً بانتهاء المهلة المشار إليها آنفاً.

ثانياً: مفوض الحكومة:

1 - يعين وزير الوصاية مفوضاً للحكومة لدى كل مؤسسة عامة من موظفي وزارته العاملين فيها، والمنتمين إلى الفئة الثالثة على الأقل، على أن يكون، في هذه الحالة، في إحدى الدرجتين المعادلتين، في سلم الرواتب الحالي، للدرجتين الأولى والثانية، في سلم الرواتب السابق.

ولا يجوز أن يعين أحد مفوضاً للحكومة إلاّ في مؤسسة عامة واحدة.

2 - يحضر مفوّض الحكومة اجتماعات مجلس الإدارة، ويكون له فيها حق التصويت (خلافاً لمنطق الامور). وله أن يطلب تدوين رأيه في محضر الجلسة.

وهو لا يتقاضى من موازنة المؤسسة العامة أي راتب أو تعويض أو مكافأة، مهما كان نوعها باستثناء تعويض الحضور، وفق ما هو محدد لأعضاء مجلس الإدارة.

3 - على مدير عام أو مدير المؤسسة العامة أن يبلغ سلطة الوصاية، بواسطة مفوض الحكومة، نسخة عن جميع محاضر جلسات مجلس الإدارة خلال مهلة ثمانية أيام من تاريخ تصديق هذا الأخير عليها.

وعلى مفوض الحكومة أن يبلغ، بواسطة سلطة الوصاية، نسخاً عن جميع هذه المحاضر إلى كل من: ديوان المحاسبة، ومجلس الخدمة المدنية، والتفتيش المركزي.

الفقرة الثانية: الرقابة المالية:

أولاً: ممارسة الرقابة المالية:

1 - حددت المادة 29 من النظام العام للمؤسسات العامة مقررات مجلس الإدارة التي تخضع لتصديق وزارة المالية، وهي التالية:

- النظام المالي، وتصميم الحسابات، ونظام الاستثمار.
- الموازنة السنوية وقطع حسابها، والميزانية العامة السنوية، وحساب الأرباح والخسائر، وميزان الحساب العام، والجردة الإجمالية السنوية للمواد.
- استعمال الاحتياطي العام، وتحديد وجهة استعمال الأرباح، وطرق تغطية الخسائر.
- الإقراض والاستقراض.
- التعرفات وأسعار البيع والشراء، وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة.

2 - على وزارة المالية أن تبت بالمقررات الخاضعة لتصديقها خلال مهلة شهر من تاريخ تبلغها هذه المقررات. وإذا هي احتاجت إلى إيضاحات ومستندات بشأن المقررات المعنية. مددت المهلة، لمرة واحدة، لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، ابتداءً من تاريخ ورود هذه الإيضاحات والمستندات المطلوبة.

3 - تعتبر المقررات الخاضعة للتصديق مصدقة حكماً بانتهاء المهلة المشار إليها آنفاً.

ثانياً: المراقب المالي:

1 - ينتدب وزير المالية لكل مؤسسة عامة مراقباً مالياً من المراقبين الماليين في المديرية العامة للمالية، ينتمي إلى الفئة الثالثة على الأقل، شرط أن يكون قد مارس وظيفة مالية في هذه الفئة مدة لا تقل عن خمس سنوات. ولا يحق له تقاضي أي تعويض أو مكافأة من أي نوع من موازنة المؤسسة العامة المنتدب لديها.

ولا يجوز أن ينتدب المراقب المالي الواحد لدى أكثر من مؤسستين عامتين.

2 - يعلم المراقب المالي وزير المالية بالتسلسل الإداري، ووزير الوصاية فوراً ومباشرة. عن كل مخالفة يلاحظها في أعمال المؤسسة العامة، وعليه أن يودع وزير المالية، قبل الخامس عشر من شهر أيار من كل سنة تقريراً يبين فيه الأوضاع المالية، ونتائج المؤسسة العامة الاقتصادية في السنة المالية المنقضية. ويتولى وزير المالية إبلاغ نسخة عن هذا التقرير إلى كل من: سلطة الوصاية ووزارة التصميم العام (ملغاة) ورئيس ديوان المحاسبة ورئيس هيئة التفتيش المركزي.

3 - للمراقب، دون أخذ موافقة أي مرجع في المؤسسة، أن يطلع على جميع السجلات والمستندات، أو يطلب تزويده بها.

4 - يدقق المراقب في صناديق المؤسسة، ويتأكد من صحة الشيكات والحوالات المحفوظة فيها. ويدقق في تحصيلات الجباية وصحة التوريد.

ثالثاً: أسس وقواعد الرقابة المالية:

1 - إن الغاية من الرقابة المالية هي التثبت من الأمور التالية:

- انطباق الأعمال المالية للمؤسسة على القوانين والأنظمة النافذة.
- صحة التحصيل وانتظامه.
- صحة الإنفاق للأغراض التي خصصت لها الاعتمادات، وفاقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.
- صحة حركة الأموال النقدية.
- صحة الحسابات والقيود الممسوكة.

2 - تمَّ تنظيم الرقابة المالية على المؤسسات العامة بموجب المرسوم رقم 1193 تاريخ 1978/4/24 الذي أولى المراقب المالي صلاحيات التدقيق في القرارات الخاضعة لتصديق وزارة المالية، ومراقبة المعاملات المالية، وتدقيق مختلف الحسابات المفتوحة داخل الموازنة وخارجها، وكذلك مراقبة الموجودات النقدية، والأموال المنقولة وغير المنقولة.

3 - وقد حدد المرسوم المشار إليه آنفاً الأصول الواجب مراعاتها من قبل المراقب المالي عند تدقيق مشروع موازنة المؤسسة العامة والمصادر التي يجب أن يرتكز إليها عند تنظيم تقريره، وما يتضمنه هذه التقرير بنتيجة التدقيق المطلوب،

كما حدد الأمور الواجب مراعاتها لدى التدقيق في قرارات مجلس الإدارة المتعلقة بتعديل الموازنة عند وجود موجبات للتعديل، وصحة تغطية التعديل المطلوب.

الفقرة الثالثة: لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة:

1 - نصت المادة 31 من النظام العام للمؤسسات العامة على أن تنشأ، في ديوان المحاسبة، لجنة خاصة تسمى لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة تعين بمرسوم، بناءً على اقتراح رئيس

مجلس الوزراء، وتؤلف على الوجه الآتي:

- رئيس ديوان المحاسبة - رئيساً.
- مستشاران من ديوان المحاسبة.
- المدير العام المختص في وزارة الوصاية، وموظف فني من الفئة الثالثة على الأقل من الإدارة ذاتها.
- مدير المحاسبة العامة في المديرية العامة للمالية.

2 - تتولى اللجنة المذكورة التدقيق السنوي في الحسابات التي يرسلها محتسب المؤسسة إلى الديوان، قبل أول حزيران من كل سنة.

3 - تبلغ تقارير اللجنة نتيجة التدقيق إلى وزير الوصاية، وإلى وزير المالية، وإلى مدعي عام ديوان المحاسبة. وتتخذ هذه التقارير أساساً لاستصدار قرار مشترك عن الوزيرين المذكورين بإقرار صحة الحسابات وإبراء ذمة القيمين على المؤسسة، أو إعلان مسؤوليتهم.

الفقرة الرابعة: الرقابات الأخرى:

بالإضافة إلى الوصاية الإدارية التي تمارسها وزارة الوصاية. والرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية، ولجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة، المبينة آنفاً، فإن المؤسسات العامة تخضع إلى رقابة تتولاها جهات أخرى نشير اليها في ما يلي:

أولاً: رقابة مجلس الخدمة المدنية:

1 - تشمل صلاحيات مجلس الخدمة المدنية، بموجب المادة الأولى من قانون إنشائه (المرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 1959/6/12)، جميع الإدارات والمؤسسات العامة وموظفيها، فضلاً عن البلديات الكبرى وما تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. (واستثني من ذلك القضاء والجيش والقوى الأمنية).

2 - يمارس المجلس هذه الصلاحيات بالنسبة للمؤسسات العامة وفقاً للأحكام المنصوص عليها في النظام العام للمؤسسات العامة، وللأحكام المنصوص عليها في الأنظمة الخاصة بكل مؤسسة عامة، على حدة.

3 - أما بالنسبة إلى النظام العام للمؤسسات العامة فقد نص على ما يلي:

أ - أخذ موافقة مجلس الخدمة المدنية في الأمور التالية:

- الموافقة المسبقة على نظام المستخدمين، قبل تصديقه من قبل مجلس الإدارة، على أن يتضمن النظام المذكور أن تعيين اللجان الفاحصة، ولجان المراقبة يعود إلى رئيس مجلس الخدمة المدنية.

- الموافقة على قرار رئيس مجلس الإدارة بتعيين كل من المحتسب ومراقب عقد النفقات (فضلاً عن موافقة سلطة الوصاية)[1].

- الموافقة على توفر شروط التعيين في المستخدمين الذين يتم تعيينهم من قبل مدير عام المؤسسة. ولا يصبح التعيين نافذاً إلاّ بعد تصديق سلطة الوصاية.

ب - استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية في الأمور التالية:

- في تعيين مجلس الإدارة إذا كانوا من الموظفين والمستخدمين الخاضعين لصلاحياته.

- في تعيين المدير العام أو المدير.

- في تحديد الملاكات وشروط تعيين المستخدمين، وسلسلة فئاتهم، ورتبهم، ورواتبهم.

(1) كان من الأولى أن تؤخذ موافقة وزارة المالية على هذا التعيين في مثل هذه الوظائف المالية، هذا بالإضافة إلى أخذ موافقة مجلس الخدمة المدنية.

- في تحديد تعويضات الحضور لرئيس وأعضاء مجلس الإدارة، وتحديد تعويض التمثيل والسيارة للرئيس، وتحديد تعويض الحضور للمدير العام أو المدير، عند اشتراكه في جلسات مجلس الإدارة، خارج أوقات الدوام الرسمي.
- في إنهاء خدمة رئيس وأعضاء مجلس الإدارة إذا فقد أي منهم أحد الشروط المفروضة لتعيينه.

ثانياً: رقابة التفتيش المركزي:

تشمل صلاحيات التفتيش المركزي، بموجب المادة الأولى من قانون إنشائه (المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12)، جميع الإدارات والمؤسسات العامة... والذين يعملون فيها، بأي صفة كانت، والذين يتناولون راتباً أو أجراً من صناديقها، ما لم يرد في القوانين الخاصة بتلك المؤسسات نص مخالف (مجلس الإنماء والأعمار، مجلس الجنوب، صندوق المهجرين.... إلخ).

ثالثاً: رقابة ديوان المحاسبة:

أخضعت المؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة، بموجب المادة الثانية من قانون تنظيمه (المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12 وتعديلاته) وذلك من خلال مراقبته استعمال الأموال العمومية التي تتولى إدارتها، ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية، وما يترتب على ذلك من محاكمة المسؤولين عن مخالفة تلك القوانين والأنظمة.

الفصل الخامس

الأعمال الإدارية

القرارات النافذة

توطئة:

1 - تعتبر الأعمال الإدارية، بالمعنى العام للعبارة، أقدم مظهر من مظاهر نشاط الدولة من الناحية التاريخية، فبوسعنا أن نتصور دولة لا تشريع فيها ولا قوانين تحكم تصرفات القابضين على مقاليد السلطة فيها. ولا قضاء يفصل في المنازعات، حيث لا نصوص قانونية يهتدي بها القاضي لإصدار قراره، غير أنه لا يمكن أن نتصور وجود دولة بدون إدارة تتولى تصريف شؤون الحكم، تماماً كما لا يمكن تصور وجود إنسان لا يبذل نشاطاً لتصريف شؤونه الحياتية.

فمثل هذه الأولوية الطبيعية والمنطقية للإدارة على سائر وظائف الدولة هي التي تفسر هيمنة الإدارة، خلال فترة زمنية مديدة، على حياة الدولة. فالوظيفة التنفيذية هي التي تمثلت فيها السلطة العامة، ومن هنا لم يكن مقبولاً، في حينه، إخضاعها لأية رقابة قضائية.

وعندما تحولت الدولة البوليسية هذه إلى الدولة القانونية عبر مسيرة طويلة من التطور بات من الطبيعي أن تخضع الإدارة للرقابة القضائية، وأن يحكم القاضي وفق «ما ينص عليه القانون». وعندئذٍ أخذت بعض إشكال الأعمال الإدارية هيئة «القرار الإداري»[1].

(1) Michel D. Stassinopoulos - Traité des actes administratifs Athène - 1954, p. 19.

2 - إن دراسة تصرفات الأشخاص، في نطاق القانون الخاص، تنصبّ، بصورة أساسية على دراسة العقود. فالعقد هو التصرف القانوني الذي تتولد عنه الحقوق وتترتب عليه الموجبات، فليس لأحد من الأشخاص أن يلزم، بإرادته المنفردة، الغير بموجبات لا يرضاها، فأمر كهذا يتعارض مع مبدأ المساواة بين جميع الأشخاص، أمام القانون.

هذا، في نطاق القانون الخاص، أمَّا في نطاق القانون العام، ولا سيما في نطاق القانون الإداري، فإن الأمر هو على خلاف ذلك، فالسلطات العامة لا تقتصر في تصرفاتها على الأعمال المتبادلة التي تتمثل بالعقود وحسب، وإنما بوسعها أيضاً أن تقوم بأعمال من طرف واحد actes unilatéraux تأتيها بمفردها، وتوصف بأنها أعمال غير متبادلة، وتتمثل بالقرارات الإدارية. وهي ستكون موضوع البحث في هذا الفصل.

البند الأول

مفهوم القرار الإداري وتعريفه

الفقرة الأولى: مفهوم القرار الإداري:

1 - إن من بين امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة هو، بلا شك، صلاحية اتخاذ القرارات النافذة. فللإدارة الحق في أن تتخذ بمشيئتها المنفردة قرارات تتولد منها حقوق للأشخاص الثالثين، وتترتب موجبات، بدون رضاهم، أو حتى استشارتهم في ذلك. فليس لأحد، غير الإدارة، أن يفرض بإرادته المنفردة أي إلزام على الآخرين بموجب معين إلاَّ إذا رضوا هم بذلك.

ففي القانون الخاص - كما سبق القول - لا يحق لفرد من الأفراد أن يقرر حقوقاً للغير، ومن باب أولى، أن يفرض التزامات على عاتقهم بعمل منفرد صادر عنه وحده. ففي العلاقات التي يرعاها القانون الخاص لا يمكن أن يطرأ تعديل على الوضع القانوني لأحد الأفراد بمحض إرادة شخص ثالث،

وذلك تفريعاً من أصل قانوني عام قوامه المساواة القانونية بين إرادات أفراد البشر.

وإذا كان لرب العمل، أن يفرض على العامل في مؤسسته، بإرادته المنفردة التقيد بالأوامر والتعليمات التي تصدر عنه، فإنه يستند في ذلك إلى عقد العمل بينه وبين العامل. حيث ارتضى العامل، بمقتضى ذلك العقد، الالتزام بما يقرره رب العمل وحده، ضماناً لحسن سير العمل، كما يرتئيه هو، في مؤسسته.

كما أنه إذا ترتبت على الإرادة المنفردة بعض الآثار والمفاعيل لصالح الغير في القانون الخاص، فإن هذه الآثار والمفاعيل تبقى مشروطة، عادةً، بصدور قبول من الغير، ممن هم أصحاب العلاقة؛ فالوصية، مثلاً، لا أثر لها بالنسبة إلى الموصى لهم إلاّ بالقدر الذي يقبلون فيه هذه الوصية[1].

2 - إن إصدار قرار إداري بإرادة منفردة يستبطن، بذاته، عملاً قانونياً acte juridique. والأعمال القانونية هي إفصاح عن إرادة تتوخى إحداث مفاعيل ونتائج قانونية. وهذا ما يجعل الأعمال المادية التي تأتيها الإدارة بغير إرادة منها غير داخلة في نطاق القرارات الإدارية على الرغم من النتائج القانونية التي تترتب عليها. مثال ذلك حادث سير يحصل لمركبة تعود للإدارة. فعلى الإدارة، في مثل هذه الحالة، موجب التعويض عند توفر شروط استحقاقه، وهي نتيجة قانونية خارجة عن إرادة الإدارة. وكذلك الأمر بالنسبة إلى الأعمال المادية التي تأتيها الإدارة بقرار صادر عنها، إذا ألحقت أضراراً بالغير، من مثل الأضرار الناشئة عن أشغال عامة[2].

فالأعمال المادية التي تأتيها الإدارة بإرادة منها، أو تصدر عنها بغير إرادتها، ليست قرارات إدارية نافذة، وأن ترتبت عليها نتائج قانونية.

3 - إن إصدار القرار الإداري بإرادة منفردة، وفق ما سبق بيانه آنفاً، يؤدي إلى استبعاد العقود الإدارية، فهي لا تصدر عن إرادة منفردة من قبل

---

(1) Jean Rivero, Jean Waline, Droit administratif 16° édition, 1996, Dalloz, p. 83.

(2) Georges Vedel, Pierre Delvolvé - Droit administratif, Tome 1, P.U.F. (2° édition, 1992, p. 235.

الإدارة، وإنما تصدر بنتيجة توافق إرادتها مع إرادة الطرف الآخر الذي يرغب في التعاقد معها. وعليه فإنه لا يصح الطعن بالعقود الإدارية، أو بعقود الإدارة عامة، أمام القاضي الإداري بحجة تجاوز حدّ السلطة وإنما يعود أمر فض النزاعات بشأنها إلى القاضي الإداري، أو القاضي العدلي، بحسب طبيعة العقد، ما إذا كان عقداً إدارياً أو غير إداري.

ولكن هل يعتبر القرار الإداري المشترك الصادر عن وزيرين في الحكومة قراراً إدارياً منفرداً أم أنه قرار إداري صادر عن إرادات متعددة؟.

إنه قرار إداري منفرد على الرغم من تعدد المشاركين في إصداره، فكلا الوزيرين يعبران عن إرادة شخص معنوي واحد هو الدولة[1].

4 - وفضلاً عن ذلك فإن القرار المتخذ من طرف واحد ينبغي أن يصدر عن سلطة إدارية كي يصح توصيفه بأنه قرار إداري، مع ما يستتبع ذلك من نتائج قانونية، وليس أقلها إمكانية الطعن فيه لتجاوز حدّ السلطة. وليس من صعوبة في تحديد الهيئات الإدارية المختلفة التي تنضوي جميعاً في إطار البنية الإدارية للسلطة التنفيذية.

غير أن الصعوبة تثار في شأن الهيئات العامة التي لا تشكل جزءً من البنية الإدارية للسلطة التنفيذية، ولكنها تتصرف كما تتصرف الهيئات الإدارية، فإذا اعتمدنا المعيار الشكلي أو العضوي فإن ما يصدر عن تلك الهيئات العامة ليس عملاً إدارياً، فما يصدر عن البرلمان فهو عمل تشريعي وإن كان صادراً عن إحدى هيئاته الإدارية، وكذلك الأمر بالنسبة لجميع ما يصدر عن الهيئات القضائية.

ومثل هذا المعيار الشكلي أو العضوي مُنْتَقَد من عدة وجوه. وبصرف النظر عن الجدل الفقهي الواسع حول المسألة، حيث لا مجال للتوسع في تفاصيلها الدقيقة في هذا المقام، فإن الرأي الراجح بصورة عامة هو الأخذ بالمعيار الموضوعي الذي ينظر في مضمون القرار المتخذ، ومن ثم يتم تصنيفه على هذا الأساس.

---

(1) Ibid, p. 237.

ومن المفيد أن نشير، في هذا المجال، إلى أن هيئات القانون الخاص يمكن أن تتخذ قرارات إدارية قابلة للطعن لتجاوز حدّ السلطة إذا هي تولت امتياز إدارة مرفق عام أو هي شاركت في إدارته وجرى منحها امتيازات السلطة العامة.

5 - خلاصة القول بأنه ليس كل عمل تأتيه الإدارة هو قرار إداري، وليس كل قرار إداري يصدر عن الإدارة هو قرار إداري نافذ يمكن أن يكون موضوعاً للطعن أمام القضاء الإداري لعلة تجاوز حدّ السلطة.

وسيصار إلى تبيان العديد من التفصيلات في ما يأتي من بحث حول هذه المسألة.

الفقرة الثانية: تعريف القرار الإداري:

1 - جرت صياغة تعريفات عديدة للقرار الإداري، غير أنها، على تعددها، لم تخرج عن إطار واحد يشتمل على العناصر الأساسية التي يتكون منها.

فمجلس الشورى اللبناني اعتبر القرار الإداري «هو القرار الذي له في نفسه قوة تنفيذية، ويقبل المراجعة بشأنه أمام مجلس الشورى»[1].

وفي تعريف آخر أن القرارات النافذة هي أعمال قانونية تصدرها الإدارة منفردة لتظهر فيها إرادتها، وهي تغير الوضع القانوني القائم بما تنشئه من حقوق وبما تفرضه من موجبات».

ولكي يعتبر العمل الإداري قراراً نافذاً ينبغي أن يكون قد ألحق ضرراً بحقوق الفرد، أو بمصالحه، فإذا لم يلحق به ضرراً فلا يقبل المراجعة المقدمة طعناً فيه، فلا مراجعة حيث لا ضرر[2].

2 - لا تقبل المراجعة لعلة تجاوز حدّ السلطة إلاّ إذا أثيرت ضد قرار

---

(1) شورى لبناني، القرار رقم 55 تاريخ 1935/5/29 - اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، الجزء الأول، 1981، (الأعمال الإدارية)، ص 1.

(2) جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، طبعة 1971، الجزء الأول، ص 252 - 253.

إداري. فالخصومة لا تنعقد، في مثل هذه المراجعة، إلاَّ لمواجهة تظلم من قرار إداري، ومثل هذا الشرط ليس شرطاً خارجاً عن القرار، كما هي شروط المهل لقبول الدعوى، أو شرط المصلحة (حيث لا دعوى بدون مصلحة)، بل إنه شرط يتعلق بالقرار نفسه، وبالأخص بطبيعته.

La condition de l'acte faisant grief se rapporte à l'acte lui-même et, plus particulièrement, à sa nature[1].

وعند هذا الحدّ تخرج عن دائرة المراجعة القضائية أية قرارات تصدر عن جهات غير إدارية، كالقرارات الصادرة عن جهات قضائية، أو أعمال تصدر عن السلطات التشريعية، كما تخرج أيضاً عن دائرة المراجعة القضائية أية أعمال تصدر عن جهات إدارية غير أنها ليست قرارات إدارية، أي تلك الأعمال التي لا تمس الأوضاع القانونية القائمة، ولا تستحدث أوضاعاً قانونية جديدة، كما سيصار إلى تفصيل ذلك لاحقاً.

البند الثاني

أركان القرار الإداري

يقوم القرار الإداري على توافر خمسة أركان، نفصلها في ما يلي من بحث:

الفقرة الأولى: ركن السبب Le motif:

1 - عرف القضاء الإداري (المصري) السبب بأنه «الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل رجل الإدارة بسلطته الملزمة»، وفي حكم آخر رأت المحكمة الإدارية العليا (في مصر) «أن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره؛ فلا تتدخل

(1) G. Vedel.. op. cit., p. 240.

الإدارة إلاَّ إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ تدخلها»[1].

2 - فليس لرجل الإدارة أن يتخذ قراراً دون مسوغ يدفعه إلى ذلك؛ ويتمثل هذا المسوغ بتوافر عناصر موضوعية سابقة على إصدار قراره. فالإدارة ليست طليقة اليدين في اختيار أسباب قراراتها؛ فتلك الأسباب هي معطى خارجي، أو «حالة خارجية»، على حدِّ تعبير الفقيه Léon Duguit.

فإصدار قرار بإنزال عقوبة بحق أحد الموظفين يأتي لاحقاً لارتكاب الموظف المعني جريمة تأديبية نص عليها القانون، كما أن العقوبة يجب أن تكون بنص قانوني، فمرتكز القرار الإدارية هو مرتكز قانوني استثارت تطبيقه حالةٌ واقعية تمثلت بارتكاب الموظف جريمة تأديبية.

3 - وعلى القضاء أن يراقب صحة حصول الحالة الواقعية، وصحة مرتكزها القانوني، كما يراقب صحة التوصيف القانوني للحالة الواقعية. فالقرار الإداري يجب أن يكون صحيحاً لجهة السبب الذي دفع الإدارة إلى اتخاذه.

الفقرة الثانية: ركن الاختصاص La compétence:

أولاً: مفهوم الاختصاص:

1 - إن القاعدة الدستورية التي تقضي بالفصل بين السلطات، وتوزيع الصلاحيات الدستورية الثلاث فيما بينها، من تشريع وقضاء وإدارة، تستتبع كذلك توزيعاً في الاختصاصات في نطاق كل سلطة من السلطات الثلاث، وبالأخص في نطاق السلطة التنفيذية بالنظر لتعددها، وكثرة مهامها وتشابكها وتعقيداتها. فلا يمكن تصور الاختصاصات العائدة للسلطة التنفيذية مهمةً شائعةً بين مختلف الإدارات والهيئات وسائر العاملين فيها.

2 - إن مهمة كهذه، أي تحديد اختصاصات الإدارات والعاملين فيها، تقع على عاتق السلطة التشريعية، حيث يحدد النص التشريعي الأهلية القانونية لعضو الإدارة للقيام بهذا العمل أو ذاك. ومرد ذلك أن بعض ما تقوم به الإدارة من أعمال، كاتخاذ القرارات النافذة من شأنها أن تمس بالمراكز القانونية

---

(1) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الثالثة، 1966، ص 194.

للأفراد. وعمل كهذا ينبغي أن يقوم على مرتكز قانوني.

3 - إن تحديد الاختصاصات الإدارية بالاستناد إلى نصٍ قانوني إنما هو نوع من الالتزام الذاتي من قبل الدولة تجاه الأفراد، بما يجعلهم على معرفة بطبيعة عمل السلطة التنفيذية للدولة، والأُطر القانونية لهذه السلطة، وما خرج عنها فإنه لا يعبر عن الدولة وإنما يطرح مسؤوليتها[1].

كما أن تحديد الاختصاصات الإدارية يساعد الأفراد على معرفة الجهة الإدارية التي ينبغي التوجه إليها لإنجاز معاملاتهم الخاصة.

4 - إن الرقابة القضائية المتعلقة بالتحقق من توافر ركن الاختصاص في القرار الإداري تقع في دائرة النظام العام ويمكن إثارتها عفواً من قبل القاضي، كما يمكن إثارتها في أية مرحلة من مراحل النظر في الدعوى. وعدم مشروعية القرار لهذه الجهة لا تصح تسويتها لاحقاً، وهي كافية لاعتبار القرار الإداري لاغياً؛ إلاَّ إذا كان هذا القرار قد اتخذ في ظلّ الظروف الاستثنائية، أو من قبل الموظف الواقعي، إذا توافرت الشروط اللازمة لتغطية هذا العيب في القرار المطعون فيه.

الفقرة الثالثة: ركن الشكل La forme:

1 - يقصد بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري عند إصداره، إذ لا يكفي أن يلتزم رجل الإدارة حدود اختصاصه كي يصبح القرار الإداري سليماً، بل يجب أن يصدر هذا القرار وفق الإجراءات التي حددها المشترع، وفي الشكل المرسوم له[2].

2 - إن الإجراءات التي تحكم إصدار القرارات الإدارية ليست على نفس القدر من الأهمية، فمنها ما يعتبر إجراءات جوهرية ويترتب على عدم مراعاتها إبطال القرار الإداري، لا سيما إذا أضفت عليها النصوص القانونية

(1) M.D. Stassinopoulos, op. cit., p. 99.

(2) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، الطبعة الثالثة، 1961، دار الفكر العربي، ص 570.

هذه الصفة. ومثاله ما نصت عليه الفقرة 6 من المادة التاسعة من المرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 1959/6/12، وتعديلاته (إنشاء مجلس الخدمة المدنية) من «أن موافقة مجلس الخدمة المدنية أو قراره المتعلق بمعاملات الموظفين الدائمين والمتعاقدين هو عملية أساسية ضرورية، وكل معاملة لم تقترن بهذه الموافقة، أو بهذا القرار تعتبر ملغاة وغير نافذة».

ومن الإجراءات ما يعتبر معاملات غير جوهرية وهي التي ليس لإغفالها تأثير في جوهر القرار الإداري.

3 - سبق القول بأن القرار الإداري هو تعبير منفرد عن إرادة الإدارة في المسّ بالمراكز القانونية القائمة للأفراد، وهذا ما يفترض صدوره بصيغة خطية، من حيث المبدأ، حتى يصح إعلامه من أصحاب العلاقة بنشره أو بإبلاغه بصورة فردية. وتصبح الصيغة الخطية إلزامية إذا فرضها القانون، بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

غير أنه لا يمنع من إصدار القرارات الإدارية بصورة شفهية، أو حتى بالإشارة كما هو الحال بالنسبة إلى شرطي السير الذي يومئ بيده لوقف حركة السير في أحد الاتجاهين وإيذانه بالسماح بالسير في الاتجاه الآخر.

وكما يمكن أن يكون القرار الإداري صريحاً، وهو كذلك في الغالب من الحالات، يمكن أن يكون ضمنياً أيضاً بالرفض أو بالقبول بحسب مقتضى الحال.

4 - لا تتوخى الإجراءات الشكلية مصلحة الأفراد باستمرار لتوفير أكبر قدر من الحماية لهم من عسف الإدارة، وإنما تتوخى أحياناً مصلحة الإدارة أيضاً. وفي هذه الحالة لا يصح الطعن بقراراتها استناداً إلى إغفالها تلك الإجراءات؛ مثاله، إغفال الكشف الطبي على أحد المتطوعين في الجيش.

الفقرة الرابعة: ركن الموضوع L'objet:

1 - موضوع القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي استهدف إحداثه ذلك القرار بصورة مباشرة وآنية. وعلى هذا الأساس فإنه من غير الجائز أن يستحدث القرار الإداري آثاراً مخالفة للقواعد القانونية المرعية الإجراء؛

وذلك بالمعنى الشامل للعبارة.

2 - تختلف الآثار القانونية التي تترتب على القرارات الإدارية باختلاف أنواع هذه القرارات، وبالتالي، فإنها ذات مواضيع مختلفة.

فهناك القرارات الإدارية التنظيمية التي تستهدف إنشاء مراكز تنظيمية عامة أو تعديلها أو إلغاءها، وهناك القرارات الإدارية الفردية التي تستهدف إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية شخصية.

وفي كلتا الحالتين لا يجوز للإدارة أن تخالف القواعد القانونية الملزمة وذلك تحت طائلة بطلان قراراتها. وعلى ذلك فإنه لا يجوز للإدارة أن تصدر تنظيمات تنال بمقتضاها من الحريات العامة بدون مسوغ مشروع، أو أن تعطي حقاً لأحد الأفراد ثم تحجبه عن آخر إذا كانا متماثلين في الأوضاع، وذلك بما يمس بمبدأ المساواة.

الفقرة الخامسة: ركن الغاية Le but:

1 - يتمثل ركن الغاية من إصدار القرار الإداري بالنتيجة النهائية التي تتوخى الإدارة تحقيقها. فالغاية من إصدار قرار بتعيين موظف في الإدارة العامة هي تزويد الجهاز الإداري بالعنصر البشري اللازم، كفاءة ومؤهلات، للمساهمة في تسيير المرفق العام على الوجه الأحسن. والغاية من إصدار قرار بإنزال عقوبة تأديبية بأحد الموظفين هي الحرص على أداء الموظف لواجباته بما لا يسيء إلى انتظام المرفق العام، فضلاً عما يحدثه هذا القرار من مفاعيل نفسية لدى الموظفين الآخرين للتقيد بحسن أدائهم لوظائفهم تحت طائلة المساءلة.

2 - وبالإجمال، فإن الغاية من أعمال الإدارة هي تحقيق المصلحة العامة لأن الإدارة هي المؤتمنة عليها في المجتمع. وهذا الركن في القرارات الإدارية يعتبر المعيار الذي يقاس به عدم انحراف الإدارة في استعمال سلطتها بما يحيد عن الصالح العام لتحقيق نفع خاص، أو لغايات شخصية.

البند الثالث

تصنيف القرارات الإدارية النافذة

Classification des actes administratifs exécutoires

يمكن تصنيف القرارات الإدارية من وجهتي نظر مختلفتين: إحداهما من وجهة النظر الشكلية التي تأخذ بالاعتبار العضو organe أو الهيئة التي تولت إصدار تلك القرارات، ومن هنا القول بأنه تصنيف من وجهة النظر العضوية؛ والأخرى من وجهة النظر المادية التي تأخذ بالاعتبار مضمون القرارات أي موضوعها وأحكامها، ومن هنا القول بأنه تصنيف من وجهة النظر الموضوعية.

الفقرة الأولى: التصنيف من وجهة النظر الشكلية، أو العضوية:

1 - إن العنصر الأساسي الذي يؤخذ بالاعتبار من وجهة النظر الشكلية هو العضو الذي اتخذ القرار الإداري النافذ؛ أما الإجراءات المطلوبة لإصدار القرار المذكور لا تعدو أن تكون عناصر ثانوية في التصنيف.

2 - ومن حيث المبدأ، فإن السلطات الإدارية التي تتمتع بصلاحيات السلطة العامة هي المخولة باتخاذ القرارات النافذة. وتختلف تسميات هذه القرارات الإدارية تبعاً لاختلاف الهيئات الصادرة عنها. وتتمثل هذه السلطات بالهيئات والجهات التالية:

- رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء: يطلق على القرارات التي تصدر عن هذه الجهة اسم المراسيم، وهي تصدر ممهورة بتوقيع رئيس الجمهورية، وإلى جانبه توقيع رئيس مجلس الوزراء، بالإضافة إلى توقيع وزير المالية إذا ترتب على صدور المرسوم أعباء مالية، وإلى جانب هذه التواقيع يصار إلى أخذ توقيع الوزير أو الوزراء المعنيين بموضوع المرسوم.

ونشير إلى نوعين من هذه المراسيم: أحدهما يعرض على مجلس الوزراء فَيَتَّخِذُ قراراً بشأنه، والآخر مرسوم عادي ليس من الضروري عرضه على

مجلس الوزراء مجتمعاً.

كما نشير إلى أن بعض المراسيم يجب أن تصدر بعد استشارة إحدى الجهات، أو استطلاع رأيها، من مثل استشارة مجلس شورى الدولة، أو استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية، في بعض المسائل التي لحظ القانون فيها مثل هذا الأمر.

- الوزراء: تتعدد تسميات القرارات التي تصدر عن الوزراء، فبعضها يسمى تعميم أو تعليمات أو مذكرة وخلافه، غير أن أكثرها استعمالاً هو القرار. ويصدر هذا النص، في الغالب، بصيغة مواد تتضمن إجراءات تطبيقية، ونصوصاً تفسيرية لأحكام القوانين أو الأنظمة، وهو ينشر، في الغالب، في الجريدة الرسمية، كما قد يتم نشره في الصحف المحلية.

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن أن يصدر عن وزيرين أو أكثر قرارات مشتركة في مواضيع تتعلق بمهام الوزارات المعينة.

- السلطات الإدارية المختلفة: تصدر عن هذه السلطات الإدارية من مدراء عامين، ومدراء ورؤساء مصالح، ومحافظين وقائمقامين قرارات متنوعة تأخذ تسميات متعددة من تعاميم وتعليمات ومذكرات. كما تأخذ، في العديد من الحالات، شكل قرارات على غرار ما هو حاصل بالنسبة إلى الوزراء.

غير أن تلك النصوص تبقى محصورة في نطاق الصلاحيات المعطاة لتلك الجهات بمقتضى النصوص القانونية والتنظيمية.

الفقرة الثانية: التصنيف من وجهة النظر المادية:

يجري تصنيف القرارات الإدارية من وجهة النظر المادية بالرجوع إلى مضمونها، وما تتضمنه من أحكام، وذلك بصرف النظر عن الجهة التي صدرت عنها تلك القرارات وهي تقسم من وجهة النظر هذه إلى قرارات فردية، وقرارات تنظيمية.

أولاً: القرارات الفردية:

1 - القرارات الفردية هي القرارات التي تتضمن أحكاماً تتعلق بشخص معين أو مجموعة أشخاص معينين لذواتهم. فالقرار الصادر بتعيين شخص في

وظيفة عامة هو قرار فردي، وكذلك الأمر بالنسبة إلى قرار بتعيين مجموعة أشخاص في وظائف عامة.

2 - لا يقتصر الأمر بالنسبة إلى القرارات الفردية على الأشخاص الطبيعيين بل أنها يمكن أن تشمل كذلك أشخاصاً معنويين خاصين أو عامين، كما هو الحال بالنسبة إلى القرار الإداري الصادر بإعطاء مؤسسة كهرباء فرنسا ترخيصاً بإنشاء مفاعل نووي لإنتاج الطاقة الكهربائية، وبإنشاء سلسلة من المراكز الإضافية المكملة له[1].

3 - قد لا يكون القرار الإداري على هذا القدر من الوضوح بما يتضمنه من أحكام تخص أشخاصاً معينين بأسمائهم، سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين، كما أشير إليه آنفاً. ومثال ذلك القرار الصادر عن المجلس البلدي بإلزام سكان القرية بجرف الثلوج المتراكمة على مداخل منازلهم، فاعتبر هذا القرار قراراً فردياً حيث أنه لم يتضمن قاعدة عامة، كما أنه، في حقيقة الأمر، هو عبارة عن تراكم لقرارات فردية تخص سكان القرية فرداً فرداً دون إيراد أسمائهم الشخصية في القرار. وعلى هذا لأساس أطلق عى مثل هذه القرارات بأنها «قرارات فردية عامة des actes individuels généraux»[2].

4 - وقد تضفى على القرار الإداري النافذ صفتان، بحيث يكون قراراً إدارياً فردياً، من جهة، وقراراً إدارياً تنظيمياً بصورة غير مباشرة، من جهة ثانية. ومثال ذلك أن يصدر عن سلطة الضابطة الإدارية قرار يتعلق بملهى معين يلزم صاحبه بمنع دخول الأولاد القاصرين إلى الملهى. فهذا القرار هو قرار فردي بالنسبة إلى صاحب الملهى، وهو قرار تنظيمي بالنسبة إلى الأولاد القاصرين لجهة عدم أحقية ارتيادهم الملهى من حيث أنهم لم يبلغوا سن الرشد بعد[3].

ثانياً: القرارات التنظيمية:

1 - القرارات التنظيمة هي، بالمعيار الموضوعي، قريبة الشبه بالقوانين،

---

(1) R. Chapus, op. cit., p. 424.

(2) M.D. Stassinopoulos, op. cit., p. 66.

(3) Ibid, p. 67.

حيث أنها تشتمل على أحكام عامة، غير شخصية. والقرارات التنظيمية، بهذا المعنى، تعتبر استثناء من المبدأ الدستوري القائل بالفصل بين السلطات. فبإصدار القرارات التنظيمية تكون السلطة التنفيذية قد قامت بعمل تشريعي.

ومبرر ذلك أن الفصل بين السلطات ليس فصلاً تاماً ومطلقاً، كما أنه ليس بوسع المشترع أن يتنبأ بحصول جميع الحالات الواقعية التي يتصدى لتنظيم أمورها، كما أنه ليس بوسعه أن يحدد مسبقاً طرائق التطبيق الواقعي على الحالات المستجدة، فكان لا بُدَّ، في ضوء ذلك، من أن يترك للسلطة التنفيذية أن تقوم بصياغة الأحكام العامة التنفيذية للقانون.

على ذلك، فإن القرارات التنظيمية هي في مرحلة وسيطة بين القانون والقرارات الفردية، وذلك للمساعدة على حسن تطبيق القانون في الحالات الفردية الخاصة.

نخلص من ذلك إلى القول بأنه لا موجب دائماً لاستصدار قرار تنظيمي إذا كان بالإمكان تطبيق القانون مباشرة على الحالات الفردية.

2 - مهما قاربت القرارات التنظيمية القوانين في أنها تتضمن أحكاماً عامة وغير شخصية فإنها تبقى في مركز دون المركز الذي يحتله القانون. فالقانون هو التعبير عن إرادة الأمة ممثلة في مجالسها التمثيلية، أما القرار التنظيمي فهو من صنع السلطة التنفيذية تمهيداً للعمل على تطبيق القانون، ومن هنا يقتضي أن يصدر القرار التنظيمي متوافقاً مع أحكام القانون تحت طائلة إبطاله. فالسلطة التنظيمة هي سلطة مقيدة، وتخضع، بالتالي، لرقابة القضاء.

3 - إن من مدلول القول بأن للقرار التنظيمي أحكاماً عامة فهذا يعني أن تلك الأحكام لا تستنفد بطبيعتها في حالة معينة، وإنما تبقى تلك الأحكام العامة صالحة للتطبيق على جميع الحالات التي تستجد في المستقبل. وحيث أن تلك الأحكام العامة غير شخصية فإنه من غير المتاح أن نعرف مسبقاً جميع الأشخاص الذين تشملهم تلك الأحكام؛ دون أن يعني ذلك أن معرفة الشخص أو الأشخاص المشمولين بالقرار التنظيمي ينزع عنه الصفة التنظيمية.

فالقرار الصادر عن المجلس البلدي القاضي بتنظيم الشروط الصحية

والوقائية في المسارح وأماكن اللهو يبقى قراراً تنظيمياً وإن لم يكن في البلدة سوى مسرح واحد، فتلك الأحكام تبقى صالحة للتطبيق على أي مسرح أو مكانٍ لهوٍ ينشأ فيما بعد.

4 - لا يطعن في الصفة التنظيمية للقرار الإداري إذا كان قد صدر للتطبيق في فترة زمنية محددة، أو بصورة مؤقتة. ومثال ذلك القرارات التي تتعلق بتنظيم الاحتفالات في مناسبات معينة، كمناسبة الأعياد الوطنية.

وكذلك هو الحال بالنسبة إلى القرارات التي تطبق على مناطق محددة، كتحديد ارتفاع المنازل في شارع معين.

ثالثاً: فائدة التمييز بين القرارات الفردية والقرارات التنظيمية:

يرى بعض فقهاء القانون الإداري، في فرنسا، أن القرارات التنظيمية هي «قوانين» بالمعيار المادي، أو الموضوعي، في التمييز بين القرارات الإدارية؛ فهي تمتاز بنفس خصائص القوانين لجهة عموميتها، وعدم توجهها إلى أشخاص لذواتهم، وهي أمور لا مراء في صحتها. غير أن الفقه الإداري لا يزال يعير وزناً للتمييز الشكلي، أو العضوي، للتمييز بين القرارات الإدارية. فالاختلافات التي تباعد بين القرارات التنظيمية والقوانين هي أكثر أهمية من نقاط التشابه التي تقارب بينهما، فالقانون ليس قابلاً للمراجعة أمام القضاء الإداري، كما أن القانون ليس مصدراً من مصادر المسؤولية لخطأ واقع فيه، في حين أن القرار الإداري هو على خلاف ذلك في الحالتين.

وعليه، فإن النظام القانوني الذي يحكم القرارات التنظيمية هو أقرب إلى النظام القانوني للقرارات الفردية منه إلى القانون. وفي الحقيقة فإن القرارات التنظيمية هي شكل من أشكال القرارات الإدارية، فهي لا تصطبغ بصبغة السيادة التي يصطبغ بها القانون. ولا هي تتحصن بالعصمة من الخطأ، كما هو القانون.

نخلص من ذلك إلى تحديد الفائدة من التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية، أو بصورة أعم، القرارات الإدارية غير التنظيمية. ونقتصر، في ذلك، على الأمور الأساسية التالية:

1 - أشكال الإعلان: يتم الإعلان عن القرارات التنظيمية بالنشر، ويتم الإعلان عن القرارات الفردية بالتبليغ الشخصي، وأحياناً بالنشر في بعض الحالات الخاصة.

2 - التفسير وتقدير المشروعية من قبل القضاء العدلي: يقتضي التمييز بين تفسير القرارات الإدارية وبين تقدير مشروعيتها، من قبل القضاء العدلي. ففي ما خص التفسير فإنه جائز في بعض الحالات، أما بالنسبة إلى تقدير المشروعية فإنه غير جائز في جميع الحالات.

فتفسير القرارات الإدارية جائز إذا كانت تلك القرارات ذات طابع تنظيمي. فالقضاء العدلي، في مثل هذه الحالة، بمواجهة نص أشبه بالنص القانوني، وتفسيره يدخل في صلب مهام القضاء العدلي، والقول بخلاف ذلك، يؤدي إلى استئخار البتّ بالقضية المطروحة وإحالة مسألة التفسير إلى قضاء آخر، هو القضاء الإداري. وهذا من شأنه أن يؤخر عملياً، في إحقاق العدالة.

أما بالنسبة إلى تفسير القرارات الإدارية الفردية فهو أمر نادر الحصول، وفي مطلق الأحوال فإنه ليس للقضاء العدلي أن يفسر مثل هذه القرارات[1].

3 - الحقوق المكتسبة: يقر الفقهاء بصعوبة تحديد مفهوم الحقوق المكتسبة، ويكتفون بالقول بأنها تتميز، بصورة أساسية، بمفاعيلها، أي باستحالة

---

(1) كان منطلق هذا الرأي المعروض أعلاه القرار الصادر عن محكمة حلّ الخلافات الفرنسية، بتاريخ 1923/6/16 في قضية السيد Septfonds الذي أقام الدعوى بوجه شركة سكك الحديد مطالباً بالعطل والضرر عن البضائع التي فقدت والتي أصابها التلف لدى نقلها بواسطة الشركة المذكورة. واستند المدعي في دعواه إلى القرار الوزاري المشترك الصادر عن وزيري الأشغال العامة والحرب بتاريخ 1915/3/31 والذي نظم أمور النقل بواسطة السكك الحديدية أثناء الحرب العالمية الأولى. وقد عرض للمحكمة للسير بالدعوى مسألة تفسير بعض مواد القرار الإداري المذكور، وفصلت في الدعوى في ضوء تفسيرها لتلك النصوص الأمر الذي جعل محافظ منطقة السين la Seine يطعن بحكم المحكمة بالدفع بعدم اختصاصها في تفسير القرار الإداري. غير أن محكمة حلّ الخلافات أقرت بصلاحية القضاء العدلي في تلك المسألة من حيث أنها تقع في نطاق تفسير القوانين، والنصوص المماثلة لها وإن هي صدرت عن جهة إدارية.

تعريض هذه الحقوق، وتعريض النصوص التي أنشأتها للخطر أي للإلغاء، غير أن ذلك ليس كافياً لتفسير أسباب عدم جواز المسّ بتلك الحقوق.

ولتبسيط المسألة فإنهم يوجزونها بالقول إن القرارات الإدارية التنظيمية لا تكسب حقوقاً على الإطلاق، في حين أن القرارات الإدارية الفردية يمكن أن تكسب حقوقاً، ولكن ليس بصورة مطلقة. وهذا ما يمهد للقول بأنه ليس لأحد أن يتشبث بالأنظمة القائمة ويعارض، بالتالي، إلغاءها أو تعديلها، على ألاّ يكون للنصوص الجديدة مفعولاً رجعياً. وكذلك الأمر بالنسبة إلى القرارات الإدارية الفردية، ولا سيما إذا تضمنت هذه القرارات حقوقاً مكتسبة للأفراد، فمن باب أولى أن يمتنع إلغاؤها أو تعديلها بما يمس تلك الحقوق.

4 - الدفع بعدم الشرعية l'exception d'illégalité، يمكن الدفع بعدم شرعية القرارات الإدارية التنظيمية بصورة دائمة، بمعنى أنه لو صدرت تلك القرارات المشوبة بعدم الشرعية وانصرمت مهلة الطعن بها أمام القضاء الإدارية لتجاوز حدّ السلطة، فإنه بالإمكان الدفع بعدم الشرعية عندما تتخذ الإدارة قراراً فردياً تطبيقاً لتلك القرارات التنظيمية، دون أن يصل الأمر بالقاضي إلى حدّ إلغاء تلك القرارات لعدم مشروعيتها، فهي تبقى سارية المفعول، ولو بصورة نظرية.

أما القرار الإداري الفردي فإنه يصبح محصناً ضد الطعن بانصرام الطعن فيه، ولا يصح بعد ذلك الدفع بعدم مشروعيته بمناسبة النظر في دعوى ضد قرار آخر.

الفقرة الثالثة: القرارات الإدارية عديمة الوجود actes administratifs inexistants:

أولاً: مفهوم القرار عديم الوجود وإشكالياته:

1 - عرَّف الاجتهاد اللبناني القرار الإداري عديم الوجود بأنه القرار الصادر بنتيجة اغتصاب، أو خروج السلطة الإدارية عن اختصاصاتها، وتعديها على سلطة دستورية أخرى، أو كونه مشوباً بمخالفات فادحة يستحيل معها

إسناده إلى أي حكم من أحكام القانون[1] .

2 - إن القرار الإداري عديم الوجود هو الذي يفتقد إلى ركن أساسي من أركانه بحيث لا تعود من حاجة إلى إبطاله. ففي مثل هذه الحالة ليس بالوسع سوى التأكد من عدم وجود القرار[2].

ففي الحالة التي يأتي فيها رجل الإدارة عملاً تنتفي عنه إمكانية وصفه بالقرار الإداري، لا يعود للمحاكم الإدارية دور تنطق فيه بحكم بشأنه. كالحالة التي لا يتجاوز فيها رجل الإدارة الصلاحيات القانونية الممنوح له وحسب، وإنما يتجاوز صلاحيات السلطة الإدارية نفسها، كما لو صادر ملكاً خاصاً لأحد المواطنين، أو حرم شخصاً من حريته فسجنه، أو منع ممارسة تجارة أو صناعة حرة، ففي أمور كهذه لا يستعان بمبدأ فصل السلطات كي يراجع الطرف المتضرر من تلك التصرفات المحاكم العدلية طالباً إليها رفع الظُلامة عنه، وإنما يطلب إليها أن تمارس صلاحياتها بحرية كما لو أن قرار الإدارة لم يوجد أصلاً[3].

3 - أثارت نظرية انعدام القرار الإداري عدداً من التساؤلات والإشكاليات. فمنها قولهم أليس من المفارقة لمنطق القانون الإداري أن يتاح للأفراد بأن يقضوا لأنفسهم في مسألة وجود أو انعدام وجود عمل صدر في الظاهر عن سلطة إدارية؟ أليس في مسألة كهذه ما يتعارض مع امتياز قرينة المشروعية التي يحوزها القرار الصادر عن الإدارة بحيث يعتبر قراراً مشروعاً، ما لم يثبت ما يخالف ذلك بقرار قضائي؟ وفي أمر كهذا ما يقلب الأدوار رأساً على عقب، بحيث يصبح على الإدارة أن تثبت مشروعية عملها، بدلاً من يثبت الأفراد عدم مشروعية ذلك العمل.

إن إشكاليات كهذه جعلت الاجتهاد الإداري يقارب نظرية انعدام القرار

---

(1) اجتهاد القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 10.

(2) M. Waline, op. cit., p. 445, 446.

(3) E. La ferrière - Traité de la juridiction administrative - Tom 1er 3e édition, 1896, p. 479 -480.

الإداري بحذر بالغ. غير أنه لم يصل به الأمر إلى تجاهلها التام[1].

4 - إذا كان القرار عديم الوجود على هذا القدر من فداحة وخطورة مخالفة القوانين والأنظمة، بل ومخالفة الأحكام الدستورية أحياناً، ألا يُكَوِّن، بذلك، شكلاً من أشكال التعدي، وتكون الإدارة قد سلكت طريق الفعل والواقع voie de fait وحادت عن طريق القانون voie de droit، وتقتضي مساءلتها على هذا الأساس؟.

جواباً عن هذا التساؤل بادر مجلس شورى الدولة الفرنسي إلى رفض اعتماد هذا القياس، توصلاً إلى المماثلة بين الأمرين، واعتبر أن نطاقي تطبيقاتهما مختلفان. وفي مطلق الأحوال فإنه ليس من تطابق كلي بينهما، فقوام التعدي هو القيام بإجراءات مادية، في ظروف وشروط غير نظامية، تنفيذاً لقرار غير شرعي، في حين أن انعدام القرار الإداري هو عمل قانوني (وليس مادياً) يوصم بعدم الوجود[2].

ثانياً: تطبيقات نظرية انعدام القرار الإداري:

1 - يجب التفريق، بداية، بين انعدام الوجود القانوني، وبين انعدام الوجود المادي للقرار الإداري؛ فقد يصل القاضي الإداري إلى التثبت من أن القرار الذي أشير إليه في القضية التي ينظر فيها غير موجود بالمعنى الشائع للعبارة، حيث لم يتخذ هذا القرار في الأصل، أو لم يعثر على أثر له في محفوظات الإدارة، أو أن ما قيل عنه بأنه قرار لم يَعدُ أن يكون اقتراحاً تقدم به بعض المستشارين إلى المجلس البلدي[3].

وفي حالات كهذه، وعند تثبت القاضي بجميع الوسائل المتاحة من عدم وجود القرار المثار للبحث أمامه، فإنه يخلص إلى القول بأن الدعوى هي غير ذات موضوع.

---

(1) M. Waline, op. cit., p. 446.

(2) M. Long, P. Weil, G. Braibant, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 7°éd. Sirey 1978, p. 479.

(3) Ibid, p. 67.

2 - نذكر من حالات تطبيقات نظرية انعدام القرار الإداري ما يلي:

- القرارات التي يتخذها أفراد لا تربطهم بالإدارة أية علاقة من أي نوع كان. فأقدموا على اغتصاب السلطة بما يعرضهم للملاحقة الجزائية، ويجعل ما اتخذوه من قرارات «كأنها لم تكن» nuls et non avenus، وهو التعبير الأثير لدى القضاء الإداري في بدايات النظر في قضايا مماثلة.

- القرارات التي يتخذها موظف في وقت لاحق لانقطاع صلته بالوظيفة العامة، كإحالته على التقاعد لبلوغ السن القانونية.

- القرار القاضي بعزل موظف بعد أن يكون قد أحيل على التقاعد.

- القرارات المتخذة بحق موظفين من قبل وزراء لا علاقات «إدارية» لهم بهم، من حيث أنهم يتبعون وزارات غير وزاراتهم. أو أن تصدر مراسيم تتعلق بهم ولا يشارك في التوقيع عليها وزراؤهم التابعون لهم(1).

3 - غير أن القضية الأبرز في هذا المجال هي القضية التي فصل فيها مجلس شورى الدولة الفرنسي بتاريخ 31 أيار 1957 باسم قضية Rosan Girard وخلاصتها أنه أجريت انتخابات بلدية في بلدة Moule في جزيرة Guadeloupe (الفرنسية) بتاريخ 26 نيسان 1953 وتعرضت العملية الانتخابية وعملية فرز الأصوات لأحداث أمنية، مما دفع برجال الأمن الداخلي إلى مصادرة صندوقة اقتراع من أصل الصناديق الأربعة العائدة للعملية الانتخابية.

ثم أصدر المحافظ أمراً إلى الدكتور Rosan Girard، النائب الشيوعي، ورئيس بلدية Moule المنتهية ولايته، ورئيس مكتب الفرز الرئيسي، كي يودع المحافظة المحضر العائد لنتيجة فرز الصناديق الثلاثة الباقية كي يتمكن مجلس المحافظة من ضم نتيجة فرز الصندوقة المصادرة إلى نتائج

(1) Ibid, p. 79.

فرز الصناديق الثلاثة الأخرى لتنظيم محضرٍ بالنتيجة النهائية العامة. غير أن الدكتور Rosand Girard رفض الامتثال لأمر المحافظ، وأعلن فوز لائحة الشيوعيين، في منتصف الليل بناءً على محضر فرز الأصوات الحاصل لدى مكتب الفرز الرئيسي.

غير أن المحافظ اتخذ قراراً اعتبر فيه أن العملية الانتخابية غير موجودة، واستصدر مرسوماً بتعيين لجنة خاصة لإجراء انتخابات جديدة أسفرت، في النهاية، عن فوز اللائحة المنافسة للشيوعيين. مما دفع بالدكتور Rosan Girard ورفاقه إلى الطعن بالقرارات المتخذة من قبل المحافظ وغيره، وبالانتخابات الجديدة.

وعليه، فقد اتخذ مجلس الشورى الفرنسي حكماً اعتبر فيه أن قرار المحافظ باعتبار العملية الانتخابية الجارية بتاريخ 26 نيسان 1953 غير موجودة هو نفسه قرار غير موجود، وحيث أنه لم يُحَل، في الوقت المناسب، إلى القاضي المختص. فإنه ليس صالحاً لأن يشكل سنداً قانونياً لإصدار المرسوم القاضي بتعيين لجنة خاصة لإجراء انتخابات جديدة، فإن مجلس الشورى قد اعتبر هذا المرسوم باطلاً، وألغاه.

ولم تقف القضية عند هذا الحدّ بل أن الحكومة لم تأخذ بالقرارات الصادرة عن مجلس الشورى ولم تحترم قوة القضية المحكمة، فلم تقر نتائج الانتخابات البلدية الجارية في 26 نيسان 1953 وحالت، بصورة غير قانونية، دون المجلس البلدي المنتخب من أن يمارس مهامه، ثم أنها عمدت إلى حله، فأبطل مجلس الشورى قرار الحل مرة أخرى.

وقد احتلت هذه القضية ساحة واسعة في الفقه حول موضوع انعدام القرار الإداري.

ثالثاً: مفاعيل انعدام القرار الإداري:

1 - لا يلزم أحد بالامتثال لقرار عديم الوجود، فهو لا يتمتع بامتياز قرينة المشروعية المسبقة.

2 - إن المراجعة القضائية للتثبت من انعدام وجود قرار إداري ليست

مراجعة إبطال لتجاوز حدّ السلطة، وإنما هي للإعلان «كأنه لم يكن». غير أن الخط الفاصل بين هذين الأمرين ليس على قدر كافٍ من الوضوح في جميع الحالات.

3 - بوسع القضاء العدلي أن ينظر في دعاوى انعدام القرار الإداري فهي تدخل في نطاق دعاوى التعدي والاغتصاب، وإن هي تمايزت عنها في بعض الأمور، كما سبقت الإشارة.

البند الرابع

سريان مفعول القرار الإداري وتنفيذه

الفقرة الأولى: سريان مفعول القرار الإداري:

من المتفق عليه أن القرار الإداري يكتمل فور توقيعه من الجهة الإدارية المختصة، ولا فرق في ذلك بين قرار إداري تنظيمي وقرار غير تنظيمي، فكلاهما واحد في هذا الخصوص.

ويترتب على تاريخ هذا التوقيع بعض النتائج القانونية، ويترتب على المعرفة بهذا التاريخ بعض النتائج القانونية الأخرى. وفي هذه المسائل ليس الأمر واحداً في ما خص القرار الإداري التنظيمي والقرار غير التنظيمي.

أولاً: النشر La publication:

1 - تطلق عبارة النشر على جميع الوسائل التي يصار إلى اعتمادها بغية إيصال قرار عام أو خاص إلى علم عدد غير محدود من الأشخاص، لإحاطتهم بمضمونه ليصار إلى حجيتهم بذلك إذا ما اقتضى الأمر.

2 - قد يتضمن القرار الإداري نفسه تحديد طريقة نشره، وبدء تاريخ العمل بأحكامه، وغالباً ما يتم ذلك بواسطة الجريدة الرسمية.

وإذا لم يتضمن القرار الإداري مثل ذلك التحديد فالطريقة المعتمدة للنشر، عندئذٍ، هي الجريدة الرسمية.

3 - لا تستطيع الإدارة أن تستبدل بالطريقة المقررة للنشر طريقة أخرى، ولو كانت الطريقة الجديدة أنجح في العلم، كأن تعتمد الإذاعة أو السينما، أو التلفزيون بدلاً من النشر في الجريدة الرسمية[1].

ثانياً: التبليغ La notification:

1 - يقصد بذلك تبليغ الأفراد القرارات غير التنظيمية بصورة شخصية، دون أن تكون الإدارة ملزمة اتباع طريقة معينة في التبليغ، فقد تكون باستدعاء الشخص المعني إلى الإدارة، وقد تكون باعتماد البريد المضمون، أو أية طريقة مضمونة أخرى.

2 - إن النشر قد لا يكون طريقة وافية بغرض التبليغ الشخصي في بعض الأحيان، فلا يحتج به.

ثالثاً: الفائدة من النشر والتبليغ:

1 - إن القرارات الإدارية باعتبارها ضوابط للسلوك البشري في نطاق الجماعة، يجب أن يعلم بها الأفراد حتى يمكنهم أن يرتبوا أمورهم وفقاً لمقتضياتها. ومن غير الطبيعي إلزامهم بأمور لا يعلمون بها.

2 - إن كل حكم من أحكام القرار الإداري تغفل الإدارة نشره أو تبليغه لا يُحتج به على ذي المصلحة. ويترتب على ذلك أن القرار الإداري إذا كان يستند إلى وثائق معينة فيجب أن يعلم بها الأفراد؛ فإذا اكتفى القرار بالإشارة إليها فإنه لا يسري بحق الأفراد بالقدر الذي يستوجبه ذلك الترك[2].

---

(1) د. سليمان الطماوي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 601.

(2) Les grands arrëts, op. cit., p. 50.

القضاء، من شأنه أن يشكل خطراً حقيقياً على حقوق الأفراد وحرياتهم، ويقابل ذلك أن القانون الذي تسهل مخالفته بتجاهل أحكامه ورفض الانصياع لها دون محاسبة أو إكراه يجعله غير ذي فائدة، مع ما يستتبع ذلك من انهيار الأسس التي تقوم عليها دولة القانون، ليس بالنسبة إلى الإدارة وحسب وإنما بالنسبة إلى سائر أفراد المجتمع أيضاً.

وعند تقاطع هاتين القوتين المتعاكستين تتحدد شروط اللجوء إلى التنفيذ المباشر بقوة السلطة العامة للقرارات الإدارية.

2 - درس هذه المسألة الدقيقة مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة الفرنسي الفقيه Jean Romieu وخلص إلى أن التنفيذ المباشر بقوة الإكراه للقرارات الإدارية، بمعزل عن نص قانوني يجيز للإدارة مثل هذا الإجراء، وبمعزل عن حالة الضرورة، يتطلب توافر الشروط الأربعة التالية:

أ - يجب أن يصدر القرار الإداري تطبيقاً لنص قانوني محدد وصريح. فتتقدم الإدارة للتنفيذ متسلحة بشرعية قانونية لاستعمال القوة العامة في تنفيذ قرار إداري غايته الصالح العام. وعند هذه المسألة يرتسم الخط الفاصل بين التنفيذ الإكراهي بقوة القانون وبين التعدي voie de fait.

ب - يجب أن يكون هناك موجب للتنفيذ الإكراهي أي ينبغي وجود مقاومة للتنفيذ الطوعي والعفوي من قبل الأفراد. فما الفائدة من استعمال القوة العامة إذا لم تكن هناك ممانعة تضطر الإدارة لاستعمال تلك القوة.

ج - يجب ألا يتضمن القرار الإداري عقوبة جزائية، على النحو الذي سبق بيانه، فحيث هناك عقوبة جزائية ليس من سبيل للتنفيذ الإكراهي إلاّ في حالة الضرورة، وما عدا ذلك فلا بدَّ من اللجوء إلى القضاء.

د - يجب أن يكون استعمال القوة العامة لتنفيذ القرار الإداري

متناسباً مع الهدف المباشر للتنفيذ، دون تجاوز أو انحراف بالسلطة. أي أنه لا ينبغي للتنفيذ الإكراهي أن يضيف التزامات جديدة بحق الأفراد،

3 - إذا نص القانون نفسه على تخويل الإدارة صلاحية التنفيذ الإكراهي، فإن المسألة تغدو بديهية، ولا تحتاج إلى إعمال فكر واجتهاد بمعرض النص، كما هو الحال بالنسبة إلى المكلفين المتخلفين عن تسديد الضرائب والرسوم المتوجبة، وفق ما ينص عليه قانون أصول تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 147 تاريخ 1959/6/12 وتعديلاته.

4 - كما أنه على الإدارة أن تبادر إلى التنفيذ الإكراهي إذا رأت نفسها أمام خطر داهم وحقيقي يمس النظام العام بمكوناته الثلاثة من أمن عام وسكينة عامة وسلامة عامة. فالإدارة عندئذٍ لا تحتاج إلى إذن قضائي. فعندما تندلع النيران في أحد المنازل فالإدارة لا تنتظر إذناً من القاضي يجيز لها استدعاء رجال الإطفاء، على ما قال J. Romieu.

البند الخامس

زوال القرار الإداري

القرار الإداري هو كأية ظاهرة قانونية سائر إلى الزوال، قصر الزمن أو طال. فهو، محكوم بسنة التطور لمواكبة التطورات الحاصلة في المجتمع. وهذا يطرح التساؤل حول أشكال نهاية القرار الإداري، والنتائج المترتبة على ذلك.

ويمكن بحث المسألة من ناحيتين:

الناحية الأولى: وهي تتعلق بإنهاء آثار القرار الإداري بالنسبة إلى

المستقبل، دون المسّ بآثاره التي تولدت عنه في الماضي، وهذا ما يطلق عليه اصطلاح الإلغاء abrogation.

الناحية الثانية: وهي تتعلق بإعدام آثار القرار الإداري بالنسبة إلى الماضي والمستقبل واعتباره كأنه لم يكن، وهذا ما يطلق عليه اصطلاح السحب أو الاسترداد retrait.

الفقرة الأولى: إلغاء القرار الإداري:

أولاً: أشكال الإلغاء:

يلغى القرار الإداري بإحدى طريقتين:

- أما بشكل صريح، وهو الطريقة الغالبة في الإلغاء.
- وأما بشكل ضمني، كأن يتعارض النص الجديد مع النص القديم عند معالجة الموضوع ذاته، وهو طريقة استثنائية قليلة الحصول.

ثانياً: نوع القرار الملغى:

وهذا يتطلب التفريق بين إلغاء القرار التنظيمي وإلغاء القرار الفردي غير التنظيمي، فلكل منهما أحكامه ومفاعليه.

1 - إلغاء القرار التنظيمي الشرعي (légal):

- من المتفق عليه أنه يحق للإدارة، في أي وقت، أن تضع حداً للقرارات التنظيمية دون استثناء، وحرمانها من هذا الحق يؤدي إلى تجريدها من اختصاصها الأساسي في رعايتها للمرافق العامة والسهر على حسن سيرها، بما يتلاءم مع المستجدات الحاصلة.
- ولكن، إذا كان حسن سير المرفق العام هو الحَكَمُ الفيصل في هذه المسألة، فليس للإدارة أن تلغي قراراً تنظيمياً (ناظماً) دون أن تستبدل به آخر، إذا كان تطبيق القانون يتطلب إصدار أحكام تنظيمية له. كأنها، بذلك، تعمل على تعطيل أحكام القانون،

وتحول دون تنفيذه، وهذا ما يؤدي إلى تعطيل المرفق العام، أي إلى القيام بعكس ما هو موكول إليها القيام به.

2 - إلغاء القرار التنظيمي غير الشرعي illégal:

- إذا كانت تلك هي صلاحية الإدارة في إلغاء القرار التنظيمي الشرعي. فهل هي ملزمة بإلغاء القرار التنظيمي غير الشرعي، إذا لم تكن هي راغبة بذلك، بناءً على طلب من أشخاص ثالثين؟ ما توصل إليه الاجتهاد الإداري، في هذه المسألة، هو أن الإدارة ليست ملزمة بالإلغاء بعد انقضاء مهلة المراجعة القضائية، ولكن، يمكن الدفع، في أي وقت، بعدم شرعية القرار التنظيمي (غير الشرعي) في معرض الطعن في التدابير الإفرادية المتخذة تطبيقاً له.

3 - الخلاصة:

وخلاصة القول، لا حقوق مكتسبة للإبقاء على قرارات تنظيمية قائمة حتى ولو كانت غير شرعية إذا انقضت مهلة المراجعة القضائية بشأنها.

4 - إلغاء القرار غير التنظيمي:

إذا كان للإدارة الحق في إلغاء القرارات التنظيمية، فلها، أيضاً، من حيث المبدأ، الحق في إلغاء القرارات غير التنظيمية. وشرطه في هذه الحالة ألا يتعارض الإلغاء مع الحقوق المكتسبة الناتجة عن القرار المعرض للإلغاء.

وعليه، فإنه يقتضي التمييز بين حالتين:

الحالة الأولى: إلغاء القرار الفردي غير المنشئ لحق مكتسب:

إذا كان للإدارة الحق في إلغاء القرارات الفردية غير التنظيمية التي لم تنشئ حقوقاً للأفراد. فما هي هذه القرارات؟.

إن القرارات التي لا يترتب عليها حقوق مكتسبة تحول دون إلغائها هي التالية:

- القرارات التي نص القانون صراحة على إمكانية الرجوع عنها.
- القرارات ذات الصفة المؤقتة. ومثالها قرارات الترخيص بالبناء التي تبقى صالحة للاستعمال خلال مهلة زمنية محددة.
- القرارات الصادرة استناداً إلى واقعة خاطئة، كالتصديق على شهادة دولية تبين لاحقاً أنها ليست شهادة دولية.
- القرارات الصادرة معلقة على شرط لم يتحقق. كقرار تعيين موظف رفض الموظف الالتزام به. فيعتبر القرار ملغى وكأنه لم يكن،
- القرارات المعدومة inxistants أي التي يعتبرها القضاء nuls et non avenus ومثالها القرارات الصادرة عن سلطة غير مختصة. كالمتدخل في ما هو داخل في اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية.
- القرارات الصادرة باللجوء إلى الحيلة والخداع من قبل الذين صدرت القرارات لصالحهم كالاستحصال على رخصة بناء على أرض لا تولي صاحبها حق البناء عليها.

إن هذه الفئة من القرارات يمكن إلغاؤها أو تعديلها في أي وقت دون التقيد بأية مهلة، مع مراعاة أنواع تلك القرارات وحالاتها الإفرادية.

الحالة الثانية: إلغاء القرار الفردي المنشئ لحق مكتسب:

المبدأ هو أن القرارات الفردية المنشئة لحقوق مكتسبة غير قابلة للإلغاء، إلاَّ إذا نص القانون على ذلك، وضمن حدود ما نص عليه القانون.

الفقرة الثانية: سحب (استرداد) القرار الإداري:

من المسلم به أنه لا يمكن سحب، أو استرداد القرار الإداري. وهذه القاعدة مبنية على أساس عدم رجعية القرارات الإدارية. فقرار الاسترداد يعود بأثره إلى الماضي، أي بمفعول رجعي. غير أن لهذه القاعدة استثناءات:

1 - سحب (استرداد) القرارات الفردية التي لا تولد حقاً:

إن إجازة سحب أو استرداد القرارات الفردية التي لم تولد حقاً مردها إلى أن هذا الاسترداد لم يصطدم بالحقوق المكتسبة، لعدم وجودها، فرجعية قرار السحب أو الاسترداد، هي في هذه الحالة، رجعية ظاهرية وليست حقيقية.

2 - سحب (استرداد) القرارات التنظيمية:

إن القرار التنظيمي لا يخرج عن أحد احتمالين:

الاحتمال الأول: أن يكون القرار التنظيمي قد جرى تطبيقه وتولدت عنه حقوق مكتسبة لأصحابها. ففي هذه الحالة لا يجوز الاسترداد لاصطدامه بالحقوق المكتسبة. فسحب القرار التنظيمي يؤدي إلى إعدام ما نتج عنه وهو أمر متفق على عدم جوازه.

الاحتمال الثاني: ألا يكون القرار التنظيمي قد جرى تطبيقه، وبالتالي لا يكون قد تولدت عنه حقوق مكتسبة. وفي هذه الحالة، لا يعود من أثر فعلي لسحب القرار التنظيمي.

الفصل السادس
مبدأ الشرعية

البند الأول
مفهوم مبدأ الشرعية

أولاً: مبدأ الشرعية بما هو قيد على أعمال الإدارة:

إن ممارسة الوظيفة الإدارية محكومة بمبدأ أساسي هو مبدأ الشرعية، وهو يعني أن السلطات الإدارية ملزمة بأن تتخذ قراراتها بما يتوافق مع القانون، وبصورة أدق أنه يجب على الإدارة أن تراعي لدى اتخاذ قراراتها مبدأ الشرعية التي تشتمل على مجموعة القواعد القانونية على اختلاف مراتبها، وتنوع مضامينها. ويطال هذا المبدأ نشاطات السلطات الإدارية، في ممارساتها لوظائفها، في اتخاذ القرارات النافذة، سواء أكانت قرارات فردية، أو قرارات تنظيمية، وحتى في إجرائها العقود مع الغير. فلا ينبغي، من حيث المبدأ، أن تخرج الإدارة، في مختلف تصرفاتها، على مبدأ الشرعية، سواء تصرفت بإرادتها المنفردة، أو بتعاقدها مع الغير.

ويشكل مبدأ الشرعية قيداً على السلطة الإدارية في ما تقوم به. وهو بهذا، يعتبر مبدأ ليبرالياً يحفظ للأفراد حقهم في مداعاة الإدارة إذا هي تجاوزت حدودها المرسومة مسبقاً، بما يلحق ضرراً بمصالحهم، أو يحدّ من حرياتهم بما يتجاوز ما يبيحه القانون[1].

(1) A. de Laubadère.. op. cit., p. 593.

ومن وجهة النظر السياسية، فإن مبدأ الشرعية يشكل ملتقى التقاطع بين مصالح كبرى متعارضة، تتمثل في مصدرين اثنين، أحدهما ينهج لصالح المواطنين، بما يتطلب الذهاب بعيداً لوضع قيود على سلوك الإدارة. لحمايتهم من عسفها؛ والمصدر الآخر ينهج لصالح الإدارة، بما يتطلب منحها ما تحتاجه من حرية في التصرف، لأداء دورها في إدارة المرافق العامة، ومواجهة مستجدات العمل اليومي، وطوارئه المختلفة. ومن هنا كان لها السلطة الاستنسابية، والتجاوز على قواعد القانون في الظروف الاستثنائية، وفي الأعمال الحكومية، وذلك ضمن شروط وحدود معينة، سنأتي على تفصيلاتها لاحقاً[1].

ثانياً: نطاق التقيد بمبدأ الشرعية:

1 - قد يتبادر إلى الذهن أنه ليس في خضوع الإدارة لأحكام القانون أمر استثنائي يميزها عن غيرها؛ فالأفراد هم أيضاً ملزمون بالخضوع لأحكام القانون. ومع ذلك فإن في المسألة اختلافاً جوهرياً ما بين خضوع الإدارة لأحكام القانون وخضوع الأفراد لتلك الأحكام.

فمن ناحية أولى، لم تكن الإدارة، في العصور الغابرة من التاريخ، خاضعة لأحكام القانون. فالدولة، في ذلك الزمان، كانت فوق القانون، كانت دولة بوليسية Etat de police. ولم تصبح خاضعة لأحكام القانون إلاَّ عندما تخلت عن تلك الصفة وأصبحت دولة القانون Etat de droit وأصبحت، بالتالي، ملزمة بمراعاة مبدأ الشرعية.

ومن ناحية ثانية، فإن إلزام الإدارة بمراعاة مبدأ الشرعية لا يعني إخضاعها لقواعد القانون التي تشترعها سلطة أخرى غير سلطتها وحسب، وإنما يعني، أيضاً، إخضاعها للتقيد بأحكام الأنظمة التي تصدرها هي نفسها. فكما تخضع الإدارة لأحكام القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فإنها تخضع، إلى جانب ذلك، لأحكام الأنظمة التي تصدر عنها، وتخضع أيضاً إلى اجتهادات القاضي الإداري الذي انفصل عنها ذات يوم وبات يراقب مشروعية تصرفاتها.

---

(1) Ibid. p. 595.

ومن جهة ثالثة، فإن مراعاة التراتبية في تسلسل القواعد القانونية هي تعبير عن التراتبية في بنية الهرم الإداري، فضلاً عن تراتبية علاقة الإدارة بالسلطة التشريعية التي تصدر القوانين، والسلطة التأسيسية التي تتولى إصدار الدساتير وإجراء التعديلات عليها.

ومن جهة أخيرة، فإن مراعاة مبدأ الشرعية من قبل الإدارة ليست مراعاة في الشكل فقط لضبط سلوكها وفق قواعد خارجية، وإنما تتعدى ذلك لضبط سلوكها للتحقق من أنه يرمي إلى تحقيق المنفعة العامة[1].

2 - إن مبدأ الشرعية، بمعناه العام، لا يعني - كما رأينا - أكثر من سيادة حكم القانون؛ أي أن تكون جميع تصرفات الإدارة ضمن الحدود التي رسمها القانون، بالمعنى العام والشامل لهذه العبارة.

ومبدأ الشرعية هو مستقل عن شكل الدولة، سواء لجهة تركيبتها كدولة بسيطة أو دولة مركبة، أو لجهة نظامها السياسي، من نظام برلماني، أو نظام رئاسي، أو نظام مجلسي، أو خلافه؛ فالأساس، في الموضوع، هو أن تخضع الدولة للقانون، وتعمل تحت سقفه، وإذا هي تجاوزت هذا المبدأ، انقلبت من دولة القانون إلى الدولة البوليسية، أو الدولة الاستبدادية؛ أو هي عادت إلى ما كانت عليه في أساس نشوئها، كتجسيد لإرادة منفردة، هي إرادة فرعون، أو كسرى، أو القيصر، أو الملك، أو الإمبراطور أو القائد المُلْهَم.

والتقيد بالقواعد القانونية محكوم بأن تستهدف الإدارة في ما تقوم به تحقيق المصلحة العامة، أو النفع العام. فليس المهم في الأمر التقيد الشكلي الخارجي بقواعد القانون، وإنما الأصل في ذلك كله هو استهداف المصلحة العامة.

ثالثاً: التسلسل الهرمي في مبدأ الشرعية:

1 - لا يتمثل مبدأ الشرعية بقواعد هي على مستوى واحد من الأهمية والإلزام، بل أن هناك تسلسلاً هرمياً في تراتب تلك القواعد القانونية. وهذه

(1) Georges Vedel - Pierre Delvolvé. Droit administratif tome 1 - P.U.F. 12° édition 1992. p. 445.

التراتبية في تسلسل القواعد القانونية هي مكوِّن من مكوِّنات مبدأ الشرعية نفسه. فكل قاعدة قانونية تُتَخذ يجب أن تتقيد بالقاعدة القانونية التي تعلوها؛ وبخلاف ذلك، تصبح القرارات المتخذة، استناداً إلى تلك القواعد، معيوبة بعدم الشرعية، مما يعرضها للإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة.

غير أن مثل هذه الكلام العام يتطلب بعض الإيضاحات، والتفصيل. فالقانون الذي يخالف الدستور هو معيوب بعدم الشرعية، وهو معرض للإبطال، ولكن ليس بسبب تجاوز حد السلطة، وإنما بسبب ما يسمى «عدم دستورية القانون».

وهناك تفصيل آخر سنأتي على ذكرة، في ما سيأتي من بحث، وذلك عندما يصدر القرار الإداري مطابقاً لقانون «غير دستوري» ولكنه تحصن لعدم الطعن به ضمن المهل الدستورية.

2 - إن القول بالعلاقة التراتبية بين القواعد القانونية، بحيث ينبغي أن تكون القاعدة الأدنى متوافقة مع القاعدة التي تعلوها لا يعني بأن يكون هناك تطابق كامل بينهما، بحيث تكون القاعدة الأدنى متوافقة تماماً، أي طبق الأصل، مع القاعدة التي تعلوها؛ وإنما المقصود بذلك ألا تكون القاعدة الأدنى متعارضة مع القاعدة الأعلى، أو مناقضة لها.

ثم أن موجب التوافق بين القواعد القانونية، بحسب تسلسلها الهرمي، لا يحول دون إجراء تعديلات عليها؛ وبذلك، فإن التوافق بين القواعد القانونية، من أدناها إلى أعلاها لا يأخذ شكلاً واحداً يستقر عليه، ما دامت القاعدة القانونية الأعلى باقية على حالها، وإنما يمكن إجراء التعديلات التطبيقية في شأنها، في إطار عدم التعارض مع تلك القاعدة القانونية.

3 - على هذا الأساس تتدرج القواعد القانونية كما يلي:

- القواعد الدستورية، وتعتبر أسمى القواعد القانونية مرتبة.
- القواعد التشريعية، وهي تصدر عادة عن السلطة التشريعية. المتمثلة، في لبنان، بمجلس النواب الذي يعتبر صاحب الاختصاص بإصدارها.

- وأخيراً القواعد التنظيمية، أي تلك التي تنطوي عليها القرارات التنظيمية، وهي التي تصدر عن هيئات السلطة التنفيذية.

ويلاحظ أنه إذا كان النص القانوني أعلى مرتبة من نص القرارات التنظيمية، فليس السبب في ذلك أن مضمون الأول أعلى مرتبة من مضمون الثاني، أو أن مضمونهما مختلفان في نوعه، بل أن كلاً منهما يشتمل على قاعدة عامة موضوعية، أي أن قواعدهما متحدة الطبيعة من الناحية الموضوعية، إنما مرد ذلك إلى أن الهيئة التي تصدر التشريع، وهي مجلس النواب، تعتبر في التدرج القانوني أعلى مرتبة من الهيئات التي تصدر الأنظمة، وهي الهيئات الإدارية. لذلك يعتمد في تحديد مرتبة كل قاعدة في التدرج القانوني على المعيار الشكلي، أي ينظر فيه إلى الشكل الذي صدر به، وإلى الهيئة التي أصدرته[1].

البند الثاني

مصادر الشرعية

ينبثق مبدأ الشرعية من نوعين من المصادر: المصادر المكتوبة والمصادر غير المكتوبة والتي سنعالجها في ما يأتي من البحث.

أولاً: المصادر المكتوبة:

تتعدد المصادر المكتوبة التي ينبثق عنها - وعن المصادر الأخرى، غير المكتوبة - مبدأ الشرعية، ونوردها بحسب تسلسل أهميتها من الأعلى إلى الأدنى، كما يلي:

1 - القوانين الدستورية:

أ - النص الدستوري:

يعتبر النص الدستوري جزءاً من الشرعية الإدارية، شأنه في ذلك شأن

(1) د. توفيق شحاته - مبادئ القانون الإداري - الجزء الأول. دار النشر للجامعات المصرية، الطبعة الأولى 1954 - 1955، ص 41.

النص القانوني. فبإمكان القاضي الرجوع إلى أحكام الدستور لكي يبطل عملاً إدارياً مخالفاً لها، كإبطال مرسوم مخالف للدستور.

وعليه، فإنه إذا كان العمل الإداري مخالفاً للدستور أمكن للقضاء أن يبطله لعلة تجاوز حدّ السلطة. أما إذا كان العمل الإداري قد صدر استناداً إلى أحكام قانون كان هو نفسه مخالفاً للدستور، فإن هذا القانون يقف حاجزاً بين القاضي وبين الالتفات إلى أحكام الدستور، فيتحصن بذلك العمل الإداري، فليس للقاضي، في مثل هذه الحالة، أن يبطل العمل الإداري بحجة أن صدوره جاء استناداً إلى قانون مخالف للدستور، وبالتالي فإن العمل الإداري نفسه هو مخالف للدستور وقابل للإبطال[1]. ومؤدى ذلك أن القاضي قد أعطي صلاحية النظر في دستورية القوانين، بطريقة غير مباشرة. وهو أمر مخالف للدستور نفسه، حيث أن التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21 قد أنشأ المجلس الدستوري الذي تعود له صلاحية مراقبة دستورية القوانين، وسائر النصوص التي لها قوة القانون.

كما أن القانون رقم 250 تاريخ 1993/7/14 القاضي بإنشاء المجلس الدستوري، قد نص في المادة 18 منه على أنه لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بالرقابة على دستورية القوانين، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، عن طريق الدفع بمخالفة الدستور، أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص.

كما أن الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 90 تاريخ 1983/9/16 قد نصت على أنه: لا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة الاشتراعية لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية.

ب - مقدمة الدستور:

لم يكن الدستور اللبناني يحتوي على مقدمة، كما هو الحال بالنسبة إلى العديد من دساتير دول العالم. وقد أضيفت إلى الدستور مقدمة بموجب القانوني الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21، تتضمن عدداً من المبادئ والحقوق العامة.

---

(1) A. de Laubadère.. op. cit., p. 596.

ومن المتفق عليه فقهاً واجتهاداً أن مقدمة الدستور تتمتع بنفس القوة الدستورية والقانونية التي يتمتع بها النص الدستوري.

2 - النصوص القانونية:

الأصل أن عبارة «القانون» تطلق اصطلاحاً على كل قاعدة، أو قواعد مطردة يحمل اطرادها معنى الاستمرار والاستقرار والنظام. فيقال، مثلاً، قانون «الجاذبية الأرضية»، ويراد به القاعدة المستقرة التي تقضي بانجذاب الأجسام وسقوطها باطراد إلى الأرض كلما ألقيت في الفضاء، ويقال «قانون العرض والطلب» للتعبير عن قاعدة معينة في الاقتصاد، في تحديد الأسعار والأجور وسواها.

غير أن المقصود بعبارة «القانون»، في مقام هذا البحث، هو النص المكتوب الذي تقره السلطة الاشتراعية المتمثلة في لبنان، حالياً، بمجلس النواب.

والقانون الذي يقره مجلس النواب يصدره رئيس الجمهورية في خلال شهر بعد إحالته اليه من الحكومة، ويطلب نشره. أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال إصدارها، فيجب عليه أن يصدرها في خلال خمسة أيام، ويطلب نشرها.

ويتم النشر عادة في الجريدة الرسمية، كما يمكن أن يتم النشر بوسيلة أخرى، إذا نص القانون ذاته على ذلك، كما حصل بالنسبة إلى المراسيم الاشتراعية التي صدرت خلال الأحداث الأمنية التي سادت لبنان، خلال الأعوام 1976 و1977 و1983، حيث نصت هذه المراسيم الاشتراعية على أن يعمل بها فور نشرها لصقاً على باب رئاسة الحكومة.

ويصبح القانون نافذاً في اليوم الثامن الذي يلي تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، إلا إذا نص القانون نفسه على تحديد تاريخ نفاذه.

وتعتبر المراسيم الاشتراعية بمثابة القانون وهي المراسيم الاشتراعية التي تصدرها السلطة التنفيذية، بناءً على تفويض تشريعي من مجلس النواب، بمواضيع محددة، وضمن مهلة زمنية محددة أيضاً.

كما أن مشروع القانون الذي يحال إلى مجلس النواب بصفة المعجل، ولا يبته المجلس خلال مهلة أربعين يوماً من طرحه على الهيئة العامة، فيمكن إصداره، في هذه الحالة، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

ويبقى القانون نافذاً ومرعي الأجراء ما دام لم يلغ، بصورة صريحة أو ضمنية، أو يعدَّل.

3 - المعاهدات والاتفاقات الدولية:

نصت المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية على أنه «عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم، في مجال التطبيق، الأولى على الثانية».

ويأخذ هذا النص معناه الفعلي عندما يجري تطبيق المعاهدات على الصعيد الداخلي، فتغدو، في هذه الحالة، بمثابة القانون الملزم، داخلياً، للإدارة والأفراد، على السواء. أما إذا بقيت المعاهدة في نطاقها الخارجي، أي بما هي اتفاق بين دولتين، لتنظيم علاقة بينهما كشخصين معنويين دوليين، فلا يقبل الطعن بأحكامها، باعتبارها من الأعمال الحكومية.

لم يتم الاعتراف بالقانون الدولي بمختلف مصادره في عداد «الكتلة الشرعية» وإنما اقتصر الأمر على المعاهدات والاتفاقات الدولية دون المصادر الأخرى للقانون الدولي، كالأعراف الدولية، أو اجتهادات القضاء الدولي.

كما أنه يجب أن يصادق على المعاهدة الدولية من قبل الجهات صاحبة الصلاحية، وفقاً لأحكام الدستور، وأن تنشر. كي تصبح جزءاً من التنظيم القانوني الداخلي، وتدخل، بالتالي، في عداد عناصر الكتلة الشرعية، وينظر، عندئذٍ في القرارات الإدارية في ضوء أحكامها كي لا تقع متعارضة معها وتصبح عرضة للإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة.

4 - الأنظمة:

إن الإدارة لا تلتزم بالأحكام الدستورية والقانونية وبأحكام المعاهدات الدولية وحسب، وإنما تلتزم أيضاً بما يصدر عنها هي من أنظمة بشكل مراسيم أو قرارات، فالمراسيم والقرارات التنظيمية تشبه القوانين من حيث

مضمونها، فهي ذات أحكام تتسم بالصفات العامة وغير الشخصية، مثلما هي القوانين، غير أنها تختلف عنها من حيث الشكل فقط، فهي تصدر عن السلطة التنفيذية؛ بينما القوانين تصدر عن السلطة الاشتراعية.

ثانياً: المصادر غير المكتوبة:

- المبادئ العامة للقانون:

1 - إن من أهم المصادر غير المكتوبة للشرعية هي المبادئ العامة للقانون. ويقصد بهذه العبارة المبادئ غير الواردة في نصوص مكتوبة. ويرقى ظهور هذه العبارة إلى الوقت الذي صدر فيه «قرار بلانكو arrêt Blanco» بتاريخ 8 شباط 1873 الشهير عن محكمة حلّ الخلافات في فرنسا، والتي أكملت ما ورد في ذلك القرار حيث قالت لاحقاً بأن النصوص الخاصة التي ترعى عمل الإدارة يجب أن تفسر، وتطبق بما يتوافق مع «المبادئ العامة للقانون».

وهذا يشير إلى أن ذكر عبارة «المبادى العامة للقانون» من قبل الاجتهاد جاء متزامناً مع صدور القرار الذي وضع اللبنة الأولى في بنيان القانون الإداري.

ولكن العلامة الفرنسي René Chapus رأى أن الولادة الفعلية للعبارة إنما حصلت في العام 1945، عندما صدرت مجموعة قرارات عن مجلس شورى الدولة (في فرنسا) قضت بأنه «ينتج عن المبادئ العامة للقانون التي ينبغي تطبيقها حتى عند انعدام النص، أن إنزال عقوبة تأديبية لا يمكن أن تكتسب الصفة الشرعية دون أن يتاح للمعني بها فرصة الدفاع عن نفسه» (شورى فرنسي، 1945/10/26 Aramu et autres)[1].

2 - وإذا كان مجلس الشورى الفرنسي هو الذي ابتدع نظرية «المبادئ العامة للقانون»، فإن هذه النظرية لم تعد حكراً عليه، لا في صياغتها ولا في استعمالاتها، فلقد جاراه في ذلك المجلس الدستوري الفرنسي أيضاً لدى النظر في دستورية القوانين المطعون فيها أمامه[2].

---

(1) René Chapus - Droit administratif général - 7° édition Montchrestien, 1993, p. 68.

(2) A. de Laubadère, op. cit., p. 628.

3 - ومنذ أن أرسيت هذه النظرية في أواخر النصف الأول من القرن الماضي لم تكفَّ لائحة المبادئ العامة للقانون عن أن تزيد وتطول حتى بات من الصعوبة حصر هذه المبادئ جميعاً. وقد رأى العلامة R. Chapus أن مجمل هذه المبادئ تدور حول الحرية، والمساواة، وحماية الأفراد.

4 - وتحت هذه العناوين الكبرى اندرجت لائحة من المبادئ العامة التفصيلية.

أ - فتحت المبادئ العامة للحرية نجد:

- مبدأ الحرية الفردية، بمعنى حرية التنقل.
- مبدأ حرية التجارة والصناعة.

ب - وتحت المبادئ العامة للمساواة نجد:

- مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون.
- مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.
- مبدأ المساواة أمام الضرائب والرسوم.
- مبدأ المساواة في استعمال المرافق العامة.
- مبدأ المساواة في الدخول إلى الوظيفة العامة.

ج - أما تحت المبادئ العامة لحماية الأفراد فنجد:

- حق المراجعة التسلسلية ضد أي قرار تتخذه سلطة إدارية.
- احترام حقوق الدفاع.
- إن الطعن بعقوبة إدارية لا يجوز أن يؤدي إلى تشديد هذه العقوبة.
- مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية بما يمس الحقوق المكتسبة.

د - وهناك مجموعة من المبادئ العامة التي لا تندرج تحت تلك العناوين المشار إليها آنفاً، من ذلك:

- مبدأ استمرارية المرافق العامة.
- مبدأ عدم الحجز على أموال الأشخاص المعنويين العموميين.
- المبدأ الذي يرعى شروط تسليم أحد المطلوبين للمحاكمة أمام دولة أخرى.
- المبادئ العامة الخاصة باللاجئين... إلخ.

القرارات القضائية:

وفي الحقيقة أن هذه القرارات هي نصوص مكتوبة، غير أنها لا تدخل ضمن هرمية النصوص القانونية التي سبق عرضها. لذلك، كان من الأوفق اعتبارها في عداد «المصادر غير المكتوبة» والإدارة ملزمة باحترام القرارات القضائية التي اكتسبت قوة القضية المحكمة l'autorité de la chose jugée. فأحكام القضاء الإداري التي تقضي بإبطال قرار إداري يلزم الإدارة بإزالة جميع آثار القرار المبطَل، وأحكام القضاء الجزائي تلزم الإدارة بما توصلت إليه.

البند الثالث

الرقابة على مبدأ الشرعية

إن جزاء عدم مراعاة مبدأ الشرعية من قبل الإدارة هو بطلان عملها غير الشرعي؛ وهو أمر يقتضي أن تتحقق منه سلطة عامة. فمبدأ الشرعية يمسي غر ذي فعالية حقيقية efficacité réelle إذا هو لم يقترن بالرقابة المطلوبة لتأمين بطلان العمل غير الشرعي.

والرقابة على شرعية العمل الإداري إما أن تكون رقابة إدارية، وإما أن تكون رقابة قضائية. ولكل من هذين النوعين من الرقابة ميزاته الخاصة،

وأشكاله التي يمتاز بها. مع الإشارة إلى أن أحدهما لا يلغي الآخر، واللجوء إلى أحدهما لا يحول دون اللجوء إلى الآخر. فالمتضرر من العمل غير الشرعي للإدارة يمكنه سلوك طريق الرقابة الإدارية، وإن هي لم تفض به إلى النتيجة المرجوة، فيمكنه سلوك طريق الرقابة القضائية، إذا توافرت الشروط الخاصة المطلوبة في اتباع هذا الطريق من الرقابة، توصلاً إلى إلغاء القرار الإداري المشكو منه في الأصل، وكذلك إلغاء القرار الذي اتخذته الإدارة بعدم الاستجابة لطلبه الأصلي. وعليه، فإن هذين النوعين من الرقابة يتكاملان مع بعضهما بعضاً، ولا يلغي أحدهما الآخر.

1 - الرقابة الإدارية:

يُمارَس هذا النوع من الرقابة على العمل غير الشرعي للإدارة من قبل الرؤساء التسلسليين للجهة التي اتخذت القرار المشوب بعدم الشرعية. فالرئيس يستطيع أن يلغي قرار مرؤوسه مستخدماً، في ذلك، سلطته التسلسلية. ويطلق على هذا النوع من الرقابة «المراجعة الإدارية التسلسلية» recours administratif hiérarchique.

غير أنه يمكن للمتضرر، أيضاً، أن يتوجه إلى مصدر القرار نفسه طالباً إليه الرجوع عنه لما يشوبه من تجاوز على مبدأ الشرعية، ولمصدر القرار في هذه الحال إما إلغاء القرار المشكو منه أي بإيقاف العمل به في المستقبل، وإما استرداد القرار المذكور وسحبه retrait واعتباره كأنه لم يكن، فيبطل العمل به بمفعول رجعي. ويطلق على هذا النوع من الرقابة «المراجعة الإدارية الاسترحامية» recours administratif gracieux.

2 - الرقابة القضائية:

يتخذ هذا النوع من الرقابة شكلين اثنين: أحدهما، إقامة الدعوى مباشرة لإلغاء العمل المشكو منه، فتنعقد الخصومة مع القرار غير الشرعي، والنوع الآخر هو الدفع بعدم الشرعية exception d'illégalité في معرض مسألة أخرى.

ويختلف هذان النوعان من الرقابة القضائية من عدة وجوه، فمن وجه أول، هما يختلفان من حيث المفاعيل، فدعوى الإبطال (أو الإلغاء) تؤدي إلى

الحكم بإبطال القرار غير الشرعي، أما دعوى الدفع بعدم الشرعية فهي تؤدي إلى استبعاد تطبيق القرار غير الشرعي دون التوصل إلى إلغائه. فيبقى القرار غير الشرعي قائماً وإنما لا يصار إلى تطبيقه في الحالة المثارة في الدعوى.

ومن وجه ثانٍ، هما يختلفان من حيث الصلاحيات. فدعوى الإبطال ترفع أمام قاضٍ وحيد هو القاضي الناظر بشرعية القرارات الإدارية، أي القاضي الإداري، في حين أن الدفع بعدم الشرعية يمكن أن يثار أمام أية محكمة عدلية أو إدارية في سياق الدعوى التي تنظر فيها فيدفع صاحب العلاقة بعدم شرعية القرار المراد تطبيقه بحقه.

ومن وجه ثالث، هما يختلفان من حيث المهلة لإقامة الدعوى في كليهما. فالمهلة المعطاة للطعن بالقرار غير الشرعي عادة ما تكون مهلة قصيرة، شهر أو شهران، فإذا انصرمت المهلة المذكورة تحصن القرار غير الشرعية فلا تقبل دعوى الإبطال بوجهه، بعد ذلك؛ أما الدفع بعدم الشرعية فيصح ذلك في أية مرحلة من مراحل النظر في الدعاوى المعروضة أمام المحاكم (عدلية أو إدارية) دون التقيد بمهلة معينة. هذا، بالنسبة إلى القرارات التنظيمية، أما بالنسبة إلى القرارات الفردية فالأغلب، فقهاً واجتهاداً، أنها تبقى خاضعة لمهلة المراجعة بالنسبة لدعوى الإبطال.

البند الرابع

موازنة الشرعية والتخفيف منها

تلتزم الإدارة بمبدأ الشرعية في قراراتها وتصرفاتها، حمايةً للأفراد في حرياتهم وحقوقهم، ولجماً لها من أن تجنح إلى الاستبداد، غير أن المغالاة في ذلك قد يؤدي إلى الأضرار بالمصالح العامة للمجتمع، بما ينعكس على الأفراد، فنكون قد وصلنا إلى نتيجة معاكسة لما هو مطلوب.

ولذلك كان لا بدَّ من إعطاء الإدارة قدراً من حرية التصرف بمقدار ما تتطلبه الظروف، وطبيعة الأعمال. فالتوازن ما بين التشدد في القيود وما بين

التفلت في الحرية يؤدي إلى التقاطع بينهما، بما يخدم حسن تسيير المرافق العامة. وهكذا، أعطيت الإدارة بعض الامتيازات في حالات ثلاث:

حالة السلطة الاستنسابية، وحالة الظروف الاستثنائية، وحالة الأعمال الحكومية.

الفقرة الأولى: السلطة الاستنسابية أو التقديرية Le pouvoir discrétionnaire:

أولاً: مفهوم السلطة الاستنسابية أو التقديرية:

1 - إذا كانت مقتضيات مبدأ الشرعية تتسع لتشمل جميع عناصر العمل الإداري فإن الإدارة ستتحول، في مثل هذه الحالة، إلى هيئة سلبية passive غير فاعلة، فتفتقد أية حرية في التقدير، ويقعدها ذلك عن القيام بأية مبادرة، إذ ليس لها من دور، عندئذٍ، سوى التحقق الآلي mécanique من توافر الشروط المطلوبة، فتفعل ما هو مطلوب منها لا أكثر ولا أقل.

ولكن واقع الإدارة ليس كذلك، فإذا كان مطلوباً منها أن تخضع لأحكام القانون فإن ذلك لا يحرمها من التمتع بهامش من الحربة، وهذا ما يسمى السلطة الاستسابية أو التقديرية.

2 - السلطة التقديرية هي، في حقيقة الأمر، أن يتاح للإدارة الانتقاء بين خيارين، أو أكثر، في مسألة من المسائل، وهي كلها متوافقة مع مبدأ الشرعية. ففي ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية فإنها لا تخرج على مبدأ الشرعية، وإنما يترك لها التقدير وفقاً للظروف المحيطة بالمسألة المطروحة لاتخاذ القرار المناسب. وإذا كانت الشرعية على قدر كبير من الأهمية، فإنها ليست هي وحدها المهمة، فإن الملاءمة opportunité هي مهمة أيضاً. ما دامت السلطة التقديرية ليست خياراً بين قرارين أحدها شرعي، والآخر غير شرعي، وإنما هي خيار بين قرارين شرعيين أو أكثر[1].

(1) René Chapus - Droit administratif général, Tome 1, 7e édition, Montchrestien, 1993, p. 841 et s.

ثانياً: المدلول القانوني للسلطة التقديرية:

1 - لا تخضع السلطة التقديرية لتحديد درجة الاستنساب فيها، فليست هناك سلطة توجد فيها درجة ما من الاستنساب. فعندما يتيح القانون للإدارة حرية التصرف في اتخاذ قراراتها، في الزمان أو المكان أو المضمون تكون هناك سلطة تقديرية، وعندما لا يتيح لها القانون مثل تلك الحرية تكون أمام سلطة مقيدة.

2 - إن السلطة التقديرية ليست في تعارض مع مبدأ الشرعية. فعندما تتصرف الإدارة بما تراه مناسباً في أمر من الأمور لا تتصرف بما يتعارض مع مبدأ الشرعية، فالحرية المتروكة للإدارة في التصرف ناجمة عن أنَّ قواعد الشرعية لم تلزمها بشيء محدد في هذا النطاق.

3 - إن رقابة القضاء، باعتباره حارساً لمبدأ الشرعية، لا تمتد إلى دائرة السلطة التقديرية؛ فهذه السلطة متروكة لحسن أداء مهام الإدارة واختيار الملائم، وفق ما تراه من ظروف. وليس للقضاء أن يعقب على ذلك، وينظر فيه. غير أنه يبقى للقضاء الإداري أن يقلص من دائرة السلطة التقديرية بإخضاع الإدارة إلى بعض القواعد المبتكرة من قبله، في نطاق اجتهاداته.

4 - عندما تكون سلطة الإدارة سلطة مقيدة فيمكن لصاحب العلاقة أن يطلب من الإدارة إجابته على طلباته إذا كانت مستوفية الشروط القانونية المفروضة، ولكنه لا يستطيع أن يتقدم من الإدارة بطلب مماثل إذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية؛ حيث للإدارة وحدها أن تجيب على الطلب أو ترفض ذلك وفقاً لما ترتئيه في نطاق الصالح العام.

5 - يجب ألا يغيب عن الذهن أن الإدارة عندما تتولى هي إعداد قواعد القانون، فإنها تميل إلى أن تعطي نفسها أوسع قدر من السلطة تقديرية، بدلاً من أن تعمد إلى تقييد تصرفاتها بالكثير من القواعد التي تشلّ حركتها. وهنا يصطدم مبدأ الشرعية بما

يتعارض مع مبرر وجوده في الأصل. ومن المعروف أن الإدارة هي التي تصدر النصوص التنظيمية (قرارات ومراسيم تنظيمية) وهي التي، في الغالب، تعد مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة من مجلس النواب لإقرارها. ومن هذه النافذة يمكن للإدارة أن تدخل إلى حرم مبدأ الشرعية فتقلب المعطيات لصالحها. فهي تعد النصوص التي تعبر عن إرادتها، ولا تعكس إرادة خارجة عنها[1].

ثالثاً: السلطة التقديرية أو الاستنسابية في الممارسة:

1 - تكون سلطة الإدارة تقديرية أو استنسابية - كما رأينا - عندما يترك لها القانون الحرية في أن تتخذ قراراً في شأن من الشؤون، أو أن تمتنع عن ذلك. كما يترك لها الحرية في تحديد موعد تدخلها، وكيفيته.

مثال ذلك: إذا ارتكب موظف مخالفة إدارية فيمكن للإدارة أن تتخذ قراراً بعقوبته أو أن تكتفي بلفت نظره. وإذا اتخذت قراراً بالعقوبة، فلها أن تحدد درجة العقوبة (تأنيب - حسم راتب...).

2 - أما السلطة المقيدة للإدارة فتفرض عليها اتخاذ القرار المطلوب، إذا توافرت شروطه القانونية.

مثال ذلك: إذا تقدم صاحب علاقة بطلب رخصة بناء، فعلى الإدارة إعطاؤه الرخصة إذا توافرت شروطها.

3 - الأصل في سلطة الإدارة أن تكون تقديرية، والاستثناء أن تكون سلطتها مقيدة. فحرية الإدارة ضرورة اجتماعية. فالمشترع يصوغ القواعد العامة المجردة، والإدارة هي التي تتولى تطبيق تلك القواعد على كل حالة بمفردها، ووفقاً لظروفها، وهي صاحبة الخبرة في ذلك.

(1) Jean Rivero - Jean Waline - Droit administratif - Dalloz 16e édition, 1996, p. 75 -76.

الفقرة الثانية: نظرية الظروف الاستثنائية Théorie des circonstances exceptionnelles

أولاً: مفهوم الظروف الاستثنائية:

1 - لا يوجد القانون من أجل ذاته le droit n'existe pas pour lui-même على حدّ تعبير الفقيه الإداري الفرنسي René Chapus، وإنما الغاية منه هي تنظيم الحياة الاجتماعية؛ ولا ينبغي لاحترام القانون أن يرتد ضد المصالح التي أقرَّ القانون من أجل خدمتها[1].

فمن المتفق عليه، بصورة عامة، أنه لا يستقيم احترام مبدأ الشرعية، في حمل الإدارة على التصرف في الظروف الاستثنائية، كما هو الحال في الظروف العادية.

ويمكن القول أيضاً إن فوق القوانين هناك القانون (بالحرف الكبير كما هو مستعمل في اللغات الأجنبية) au-dessus des lois, il y a la Loi أو الانتظام العام. فقد يحصل في بعض الحالات أن الالتزام بأحكام قانون خاص قد يعرض الدولة للخطر، ومن ثم النظام القانوني بكامله.

وهكذا نلاحظ أن المشترع نفسه قد أقرَّ بوجود الظروف الاستثنائية تحت تسميات مختلفة، من مثل: حالة الأزمات، وحالة الحصار. وحالة الطوارئ[2].

2 - قد يبدو، مما سبق قوله آنفاً، إن نظرية الظروف الاستثنائية هي إحدى تطبيقات حالة الضرورة l'état de nécessité؛ ولكن الأمر ليس كذلك، فقد أرسى مجلس الشورى الفرنسي هذه النظرية على أساس «واجبات السلطة الإدارية».

فإذا رأت الإدارة أن الالتزام بمبدأ الشرعية يحول دون حفظ النظام العام، ويعيق سير المرافق العامة سيراً منتظماً، فإن من أولى واجباتها أن تحرص على الصالح العام وإن هي تحررت مؤقتاً، من الالتزام الدقيق بمبدأ الشرعية، وبالقدر الذي يمكنها من أداء واجباتها.

---

(1) R. Chapus. op. cit., p. 867.

(2) G. Vedel, P. Delvolvé. op. cit. p. 503.

ثانياً: مفاعيل الظروف الاستثنائية:

يمكن إدراج هذه المفاعيل تحت ثلاثة عناوين:

1 - إن الظروف الاستثنائية تضفي الشرعية على جميع الإجراءات الضرورية المتخذة، فيمكن للحكومة مثلاً، أن تعلق تطبيق أحد القوانين. كما يمكن للإدارة أن توسع من صلاحياتها إلى مجالات لا تقع، عادة، في نطاق هذه الصلاحيات، كما يمكن للظروف الاستثنائية أن تبيح لهيئة واقعية ممارسة الصلاحيات الممنوحة للإدارة.

2 - وبالمقابل، فإن الظروف الاستثنائية لا تضفي الشرعية إلاَّ على ما هو ضروري من الإجراءات، فإذا كان بوسع الإدارة أن تتصرف وفق القوانين والأنظمة المرعية، بالرغم من وجود الظروف الاستثنائية، فإن عليها أن تلتزم بمبدأ الشرعية، لا أن تتذرع بتلك الظروف للتجاوز على القوانين والأنظمة.

ومؤدى ذلك. أنه إذا زالت الظروف الاستثنائية فإنها تزول، في الوقت نفسه، كل ما أبيح للإدارة أن تفعله بمقتضى تلك الظروف من تجاوز لمبدأ الشرعية.

3 - وفي مطلق الأحوال، فإنه ليس من مفاعيل الظروف الاستثنائية أن تحول، بالكامل، دون التظلم من تصرفات الإدارة، فإن الأمر يبقى قائماً حتى لا تجنح الإدارة إلى حالة التعدي voie de fait. فالظروف الاستثنائية لا تُحِلُّ الإدارة من المسؤولية إذا هي اعتدت على الحريات الأساسية للأفراد، بل أنها تبقى ملزمة بالتعويض عليهم في حالات التعدي.

ثالثاً: الأحكام التشريعية لمواجهة الظروف الاستثنائية:

ينبغي ألا يفهم مما سبق عرضه أن الاجتهاد الإداري قد اقتصر في تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية على الحالات التي لا يوجد فيها تشريع يوسع من سلطات الإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية؛ فالحقيقة أنه توجد في لبنان، كما في غيره من البلدان، تشريعات لمواجهة الأخطار المحدقة بالبلاد من جراء بعض الظروف والأحوال، وهذا ما سمي، في لبنان، باسم إعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية.

حالات إعلان حالة الطوارئ وإجراءات إعلانها:

1 - تعلن حالة الطوارئ عند تعرض البلاد لخطر داهم ناتج عن حرب خارجية، أو ثورة مسلحة، أو أعمال أو اضطرابات تهدد النظام العام أو الأمن، أو عند وقوع إحداث تأخذ طابع الكارثة.

2 - تعلن حالة الطوارئ (أو المنطقة العسكرية) بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، على أن يجتمع مجلس النواب للنظر بهذا التدبير في مهلة ثمانية أيام، وإن لم يكن في دور الانعقاد.

3 - تتولى السلطة العسكرية العليا صلاحية المحافظة على الأمن، وتوضع تحت تصرفها جميع القوى المسلحة، من أمن داخلي، وأمن عام، وجمارك وسواها.

صلاحيات السلطة العسكرية:

للسلطة العسكرية العليا، في حالة إعلان حالة الطوارئ الحق بما يلي:

1 - فرض التكاليف العسكرية بطريق مصادرة الأشخاص والحيوانات والممتلكات.

2 - تحرى المنازل في الليل والنهار.

3 - الأمر بتسليم الأسلحة والذخائر والتفتيش عنها ومصادرتها،

4 - فرض الغرامات الإجمالية والجماعية.

5 - إبعاد المشبوهين، وإخضاع بعض المناطق لنظام إقامة معين.

6 - فرض الإقامة الجبرية على بعض الاشخاص عند الضرورة.

7 - منع الاجتماعات المُخِلَّة بالأمن، وإقفال بعض أماكن التجمع كالسينما والملاهي والمسارح.

8 - منع التجول في بعض الأماكن، وفي بعض الأوقات.

خطورة حالة الطوارئ وقصورها:

1 - وهكذا نرى أن المشترع قد أعطى السلطة العسكرية صلاحيات واسعة في مجالات ليس من حقها أن تمارسها في الأوقات العادية، ومن أهم هذه الصلاحيات، وأكثرها خطورة ما يمس الحريات العامة بصورة أساسية، من منع تجول، وتحديد إقامة، ومنع اجتماعات وسواها.

2 - غير أن نظرية الظروف الاستثنائية تبقى مفيدة من ناحيتين:

- **الأولى**، إنها تساعد الإدارة في ممارسة الصلاحيات التي تقتضيها الظروف الاستثنائية عندما لا تلجأ الحكومة إلى إعلان حالة الطوارئ.

- **والثانية**، إنها حتى إذا أعلنت حالة الطوارئ فقد ترى الإدارة نفسها أمام مواجهة أمور لم تلحظها الأحكام التشريعية الصادرة، وعندئذ يتم تلافي هذا القصور بتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.

رابعاً: الرقابة القضائية للسلطات الاستثنائية:

1 - إن الصلاحيات الموسعة المعطاة للإدارة لمواجهة الظروف الاستثنائية، مهما بلغت خطورة تلك الظروف، لا تُبقي الإدارة بمنأى عن رقابة القضاء. فالظروف الاستثنائية إنما هي لتخفف من وطأة الشرعية على عمل الإدارة، وليست لتحررها، بالمطلق، من هذا القيد.

2 - على القضاء أن يوازن بين الصلاحيات الخطيرة المعطاة للإدارة، وبين حقوق الأفراد، بما يحميهم من مغبة إساءة الإدارة في استعمال تلك الصلاحيات.

3 - إن إخضاع الإدارة لرقابة القضاء في ممارستها لصلاحياتها الموسعة، في الظروف الاستثنائية، قد يصل إلى إحدى النتائج التالية:

- إما إبطال القرار الإداري المتخذ.

- وإما التعويض عما نتج عنه من أضرار.

- وإما الإبطال والتعويض معاً.

الفقرة الثالثة: الأعمال الحكومية Les actes de gouvernement:

أولاً: مفهوم الأعمال الحكومية:

1 - ليس هناك، بالإجمال، تحديد واضح للأعمال الحكومية. فلقد عرفت نظرية الأعمال الحكومية أطواراً متعددة. فلقد خدمت هذه النظرية، في البداية، في استبعاد بعض القرارات التي تلامس، عن قرب، السياسة العامة للدولة، من أن تكون موضوع رقابة قضائية، عدلية كانت أو إدارية؛ ثم أنها بررت لبعض القرارات من ألاّ تكون موضوع نزاع قضائي، مع أنها هي، في الأصل، قابلة لأن تكون كذلك. وها هم الفقهاء اليوم يتساءلون عن مدى فائدة هذه النظرية. فقد اختلطت الأعمال الحكومية مع أعمال الإدارة، وتبدل الخط الفاصل بين هذين النوعين من الأعمال، تحت تأثير العديد من الظروف السياسية.

2 - انبرى أحد فقهاء القانون الإداري الفرنسي العلامة E. Laferrière للتعريف بالأعمال الحكومية، والتفريق بينها وبين أعمال الإدارة فقال: «تنحصر وظيفة الإدارة في التطبيق اليومي للقوانين، والإشراف على علاقة الأفراد بها، وعلاقات الهيئات الإدارية ببعضها بعضاً. أما الأعمال الحكومية فيقصد بها تحقيق المصلحة السياسية للجماعة، وسير هيئاتها العامة، والإشراف على علاقاتها مع الدول الأجنبية».

ثانياً: المراحل التي مرت بها نظرية الأعمال الحكومية:

لم يكن ذلك التعريف وافياً بالغرض المطلوب، ولم يقطع الجدل حول نظرية الأعمال الحكومية، ويكفي، في هذا المقام، متابعة المراحل التي مرت بها هذه النظرية، كما يلي:

- المرحلة الأولى، الأعمال التي تتعلق بالسياسة العليا:

في البداية، لم تكن فكرة مثول الإدارة أمام القضاء للإجابة عن كل الأسئلة التي تتعلق بأعمالها أمراً مقبولاً. فلقد سلكت هذه الفكرة طريقها ببطء شديد نحو الاعتراف بها.

وعلى ذلك، فإن نظرية الأعمال الحكومية لم تكن أمراً غير طبيعي، كما لم تكن مثاراً للجدل طيلة القرن التاسع عشر. وقوام هذه النظرية، آنذاك، هو رفض أية مراجعة قضائية، عدلية كانت أو إدارية، ضد القرارات التي تمس السياسة العليا للدولة، سواء كانت المراجعة بقصد إلغاء القرار المشكو منه، أو بقصد التعويض عن المفاعيل الضارة التي نجمت عنه.

وبقي الأمر على هذا النحو حتى الربع الأخير من القرن التاسع عشر، عندما قضى مجلس شورى الدولة الفرنسي، ومحكمة حلّ الخلافات في فرنسا، أن الباعث السياسي للقرار ليس سبباً كافياً لرفض المراجعة القضائية ضد القرار المشكو منه.

- المرحلة الثانية، لائحة الأعمال الحكومية:

منذ أن تمَّ التخلي عن الأخذ بنظرية الأعمال الحكومية، كما جرت صياغتها الأولى استناداً إلى الباعث السياسي، لرفض مقاضاة القرارات الحكومية، اضطرب هذا الأمر، حيث لم يكن بالإمكان ابتداع تعريف يحدد طبيعة الأعمال الحكومية بما يميزها عن غيرها، من حيث الجوهر والماهية.

وانكبَّ المعنيون بالموضوع على اجتهادات القضاء الإداري لإعداد لائحة بالأعمال التي جرى التعامل معها على أنها اعمال حكومية تخرج من نطاق الرقابة القضائية.

وتتضمن هذه اللائحة الأعمال الحكومية التالية:

1 - علاقة السلطة التنفيذية مع مجلس النواب، ومنها:

- مراسيم إحالة مشاريع القوانين إلى مجلس النواب، أو مراسيم سحبها.
- مراسيم فتح الدورات الاستثنائية لمجلس النواب.
- مراسيم فتح اعتمادات إضافية في الموازنة العامة.
- مراسيم الوضع موضع التنفيذ مشاريع القوانين التي أحيلت إلى مجلس النواب، بصفة المعجل، ولم يبت بها المجلس رغم مرور أكثر من أربعين يوماً من تاريخ عرضها على هيئته العامة.

- دعوة الناخبين للاقتراع.
- عدم إصدار مراسيم تنظيمية إذا قضت بعض القوانين بذلك.

2 - العلاقات مع الدول الأجنبية أو الهيئات الدولية، وتشتمل على:

- المعاهدات أياً كان شكلها، وكذلك ما يتعلق بوقف العمل بالمعاهدات، وإن كان من طرف واحد.
- المفاوضات التي تسبق إبرام المعاهدات، وما تعلق بها.
- التشويش على إذاعة أجنبية كائنة على أرضي دولة أخرى، لأن مثل هذه المسألة تطرح، على بساط البحث، تقدير تصرفات الدولة اللبنانية في علاقاتها الخارجية.

3 - بعض الأعمال المتعلقة بالحرب، ومنها:

- الأعمال التي تقع خارج حدود الدولة، كالأوامر المتعلقة بتغيير اتجاه السفن، أو مصادرتها.
- وضع موظف في معتقل خلال فترة الحرب.

4 - بعض الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي، ومنها:

- الإجراءات الصحية التي تتخذها الإدارة، في حالة الأوبئة.
- إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية في حالة قيام اضطرابات تهدد سلامة الدولة.

- المرحلة الراهنة، هل يتم التخلي عن نظرية الأعمال الحكومية؟

1 - يعتبر بعض فقهاء القانون الإداري، أمثال Georges Vedel و Pierre Delvolvé إن نظرية الأعمال الحكومية لم تعد قائمة عملياً.

فبعض الأعمال التي وردت في لائحة الأعمال الحكومية على أنها غير قابلة للطعن القضائي، باتت قابلة للطعن، أحياناً، من مثل إعلان حالة الحصار l'état de siège من قبل سلطة إدارية، وكذلك المراسيم القاضية

باسترداد بعض المطلوبين قضائياً.

مما يدل، كما يقولون، على أنه ليس هناك أعمال حكومية «بطبيعتها». وإذا كانت هناك «طبيعة» لتلك الأعمال، فإنها طبيعة متغيرة.

C'est bien la preuve qu'il n'existe pas d'actes de gouvernent «par nature» ou si nature il y a, elle est bien changeante[1].

2 - بل أن بعض الأعمال التي تخضع للرقابة القضائية على أنها أعمال حكومية، بقيت كذلك، غير خاضعة للرقابة القضائية، ولكن لسبب آخر، كما هو الحال بالنسبة إلى مراسيم العفو الخاص فهي تدخل في نطاق الأعمال القضائية، ولم تعد في عداد الأعمال الحكومية.

3 - وكذلك الأمر بالنسبة إلى علاقات الدولة مع البلدان الأجنبية. فمثل هذه العلاقات باتت داخلة في نطاق السلطة الدبلوماسية l'autorité diplomatique.

4 - كما أن مجلس الشورى اعتبر نفسه صالحاً للنظر في أمور التصديق على المعاهدات ونشرها، بل أن هذه المعاهدات هي مصدر من مصادر الشرعية التي تفرض نفسها على تصرفات السلطة الإدارية[2].

5 - وهكذا، لم تستقر لائحة الأعمال الحكومية على حال، وإنما خضعت للتبديل والتغيير غير مرة. وعليه، فقد ظهرت في بعض مؤلفات القانون الإداري مباحث تحت عنوان «تقهقر نظرية الأعمال الحكومية» أو «التخلي عن نظرية الأعمال الحكومية».

---

(1) G. Vedel.. op. cit. p. 511, 512.

(2) Ibid, p. 512, 513.

الفصل السابع

العقود الإدارية

Les contrats administratifs

توطئة:

طغت على القانون الإداري، لفترة طويلة من الزمن، نظرية العمل الإداري المنفرد l'acte administratif unilatéral، باعتباره التعبير عن السلطة الآمرة للدولة l'impérium étatique؛ بل هو أقدم مظهر من مظاهر نشاط الدولة، ولم تنهضٍ النظرية العامة للعقد الإداري لتأخذ مكانها في هذا النظام القانوني إلاَّ في فترة زمنية متأخرة، عندما أفرد لها الفقيه الفرنسي Gaston Jéze مكاناً في مطوله الموسوم بعنوان Les principes généraux du droit administratif الصادر ما بين عامي 1934 و1936. ثم كانت تلك النظرية موضوعاً لأطروحة الأستاذ Georges Péquignot بعنوان Théorie générale du contrat administratif الصادر عام 1945. ثم كانت موضوعاً لمؤلَّف وضعه الفقيه الفرنسي André de Laubadère بعنوان Traité théorique et pratique des contrats administratifs الصادر عام 1956.

ونظرية العقود هي من أشد موضوعات القانون الإداري تعقيداً، وأكثرها تشعباً، وأوفرها غنى في ما تخضع له من أنظمة وأحكام. ويمكن فهم ذلك بسهولة، فالعقد بجوهره، بالصيغة التي يتضمنها القانون المدني، هو نتاج سلطان حرية الإرادة في إنشاء الالتزامات بين فرقاء متساوين في القانون، وإن لم يكونوا، أحياناً، غير متساويين في الواقع. هذا في حين أن نشاط الإدارة،

في ما يصدر عنها من أعمال، وما تقوم به من عمليات، لا تعبر عن محض إرادة مستقلة، وإنما عن إرادة تحكمها ضوابط القوانين والأحكام والقواعد التي تحدد النطاق الذي تعبر عن إرادتها فيه، والأهداف والغايات التي ينبغي أن تسعى إلى تحقيقها، والوصول إليها؛ ونشاط الإدارة، من وجه آخر، هو عمل سلطة تتمتع بامتيازات لا يمتلك الأفراد الذين يتعاقدون معها شيئاً منها[1].

ولكن الإدارة لا تظهر في جميع العقود التي تجريها كطرف ذي امتيازات تعلو بها عن المتعاقدين معها؛ فهي تهبط أحياناً إلى مستوى الأفراد أنفسهم فتبيع وتشتري، وتؤجر وتستأجر دون أن تظهر في هذه العقود كسلطة آمرة. كما سنرى ذلك في ما سيأتي من بحث.

البند الأول

القرارات المنفردة والعقود

1 - رأينا، في ما سبق من بحث، إن الإدارة تتمتع بسلطة اتخاذ قرارات إدارية نافذة بمشيئتها المنفردة، للنهوض بأعباء إدارة المرافق العامة وتسيير شؤونها بما يؤمن المصلحة العامة في المجتمع، ويعمل على إشباع حاجاته المشتركة.

غير أن ذلك العمل الإداري المنفرد، ومن طرف واحد، ليس هو سبيلها الوحيد لتأمين تلك المصلحة، وإشباع تلك الحاجات، فكثيراً ما تلجأ الإدارة إلى التعاقد مع الغير، إذا هي رأت أن مثل هذا التعاقد هو الطريقة الفضلى لتحقيق الأهداف الموكولة إليها.

2 - مما لا شك فيه أن العمل الصادر عن جهة واحدة هو قرار منفرد، لم يشاركها في إصداره أحد، بصرف النظر عن مضمونه، ما إذا كان قراراً تنظيمياً أو غير تنظيمي، كالقرار الصادر عن الوزير في شأن من شؤون وزارته، أن القرار الصادر عن مجلس بلدي لتنظيم حركة السير في المدينة، أو تحديد مواقف السيارات.

---

(1) Dominique Pouyaud, La nulité des contrats administratifs, L.G.D.J 1991, p. 15.

ويبقى قراراً منفرداً، ومن جانب واحد. القرار الصادر عن وزيرين في شأن مشترك بين وزارتيهما، فمعيار التمييز هو معيار موضوعي قائم على محتوى القرار وموضوعه، وليس توافقاً بين إرادتين لإنشاء مراكز قانونية تخص كلاً من الوزيرين.

فالقرار يستهدف تنظيم تصرفات الأشخاص الذين لم يشاركوا في صياغته أما العقد فيستهدف تنظيم العلاقات المتبادلة بين أطرافه.

ويبقى القرار قراراً وإن هو صدر بنتيجة مفاوضات أجرتها الإدارة مع النقابات المهنية، أو مع ممثلي بعض العاملين لديها، فالطريقة التي اتبعت للتمهيد لصدور القرار لا تغير من طبيعته القانونية، ولا تؤثر في مفاعيله[1].

3 - لا تخضع عقود الإدارة لنظام قانوني واحد، ولكن يمكن توزيعها إلى فئتين اثنتين:

- فئة عقود الإدارة التي تخضع للقانون الخاص، وهي تشبه العقود التي يجريها الأفراد فيما بينهم.

- وفئة عقود الإدارة التي تخضع للقانون العام، وهي الفئة التي يطلق عليها اصطلاح «العقود الإدارية».

البند الثاني

التفريق بين العقود الإدارية والعقود المدنية للإدارة

أولاً: منشأ هذا التفريق:

1 - بداية تقتضي الإشارة إلى أهمية معرفة طبيعة العقد الذي يجريه أشخاص القانون العام مع الغير، ما إذا كان عقداً إدارياً أو عقداً مدنياً، فمعرفة كهذه تؤدي إلى تحديد القاضي الذي له صلاحية النظر في النزاعات

---

(1) R. Chapus. op. cit., p. 396 - 397.

التي تثور بين طرفي العقد؛ كما أنها تؤدي إلى تحديد القانون الذي ينبغي تطبيق أحكامه على ذلك العقد.

2 - في بدايات وضع أسس قواعد القانون الإداري، ولا سيما في القرن التاسع عشر، في فرنسا، كان تحديد اختصاص المحاكم القضائية يرتكز على التمييز بين أعمال الإدارة actes de gestion وأعمال السلطة actes d'autorité. فما تأتيه الإدارة من أعمال بمقتضى كونها سلطة عامة فإنه يخضع للقضاء الإداري، أما التصرفات التي تخلو من عنصر السلطة فإنه يخضع للقضاء العدلي.

وهكذا اعتبرت عقود الإدارة كافة خاضعة للقضاء العدلي على اعتبار أنها ليست من أعمال السلطة، إلاَّ ما استثنى منها بنص قانوني أخرجها من صلاحية القضاء العدلي وأخضعها للقضاء الإداري، غير آخذ بالاعتبار طبيعة العقد نفسه وإخضاعها للقضاء الإداري يستتبع النظر إليها على أنها عقود إدارية.

وعليه، فإن عقود الأشغال العامة خضعت للقضاء الإداري عملاً بأحكام القانون الصادر في العام الثامن للثورة في فرنسا. ثم تلتها عقود التوريد للدولة، عملاً بأحكام القانون الصادر في حزيران في عام 1806 فاعتبرت هذه العقود عقوداً إدارية بمقتضى نص القانون.

3 - بقي هذا الوضع قائماً إلى أن تمَّ التخلي عن نظرية التمييز بين أعمال الإدارة وأعمال السلطة، فلم يعد القانون هو الذي يحدد، في الأصل، القضاء المختص للنظر في أمور النزاعات حول العقود التي تجريها الإدارة. وقد انبرى الاجتهاد لوضع أسس التمييز بين العقود التي تجريها الإدارة، بالنظر إلى طبيعة تلك العقود نفسها، فيتحدد، بالتالي، القانون الذي يطبق عليها، والقضاء الذي ينظر في منازعاتها. وإذا كان للقانون أن يحدد القضاء المختص في تلك النزاعات فله ذلك، في نطاقه الخاص، وللقضاء بعدئذٍ أن يحدد طبيعة العقد انطلاقاً من النظر في موضوعه وشروط تنفيذه.

ثانياً: مواقف الفقه من هذا التفريق:

1 - تبين لنا أنه ليست جميع العقود التي تجريها الإدارة مع الغير هي

عقود إدارية فبعضها كذلك، وبعضها الآخر هي عقود مدنية أحد أطرافها الإدارة.

ولم يرَ العميد Léon Duguit أن هناك فرقاً، في الأساس، بين عقد مدني وعقد إداري. فالعناصر الجوهرية لتكوين العقد تنطبع بنفس الخصائص، وتنتج نفس المفاعيل. وعليه، فإنه ليس هناك عقود إدارية تختلف، بما هي عقود، عن العقود التي يجريها الأفراد فيما بينهم، وكل ما في الأمر أن هناك عقوداً تعود صلاحية النظر في النزاعات بشأنها للقضاء الإداري لما لها من صلات بالمرفق العام، تماماً كما هو الاختلاف بين العقد التجاري الذي يعود أمر النظر فيه للمحاكم التجارية والعقد المدني الذي تنظر فيه المحاكم العدلية المدنية.

2 - لم يتوافق سائر فقهاء القانون الإداري مع العميد L. Duguit في نظرته إلى العقد الإداري. وكان من أبرز من عارضه في ذلك Gaston Jèze الذي اعتبر أن العقد الإداري والعقد المدني مختلفان في الجوهر.

وإذا كان مفهوم العقد واحداً في كلتا الحالتين، من حيث أن العقد هو توافق بين إرادات لإنشاء أوضاع قانونية ذاتية accord de volontés générateurs de situations juridiques subjectives فلا مراء في أن L. Duguit على حق بتشابه العقود الإدارية والمدنية؛ ولكن يبقى أن النظام القانوني للعقد الإداري هو نظام مستقل، حيث يخضع هذا العقد لقواعد القانون الإداري التي تختلف عن قواعد القانون المدني.

3 - إن خصوصية العقد الإداري قائمة في أن هذا العقد محكوم بمفهوم المرفق العام؛ حيث أن العقد الإداري يهدف إلى تأمين المتطلبات اللازمة لتسهيل عمل المرفق العام. وفي حين أن العقد المدني الجاري بين الأفراد هو حصيلة تقابل بين مصالح متساوية، فإن العقد الإداري الذي يجريه شخص من أشخاص القانون العام يقوم بإدارة مرفق عام مع أحد الأفراد هو حصيلة تقابل المصلحة العامة مع مصلحة خاصة، حيث تعلو الأولى على الثانية. فإذا كانت الإرادات متساوية فإن المصالح غير متساوية.

البند الثالث

معايير التمييز بين العقود الإدارية والعقود المدنية التي تجريها الإدارة

الفقرة الأولى: توصيف العقود بنص القانون par détermination de la loi:

1 - يمكن أن يصار إلى توصيف العقود التي تجريها الإدارة بنص قانوني صريح ومباشر، يتناول طبيعة العقد نفسه، ولم تعتمد هذه الطريقة في التوصيف قط، وإنما كان يصار إلى توصيف العقود بطريقة غير مباشرة بحيث يعين القانون الجهة القضائية الصالحة للنظر في النزاعات المثارة بشأنها، فإن نص القانون على أن القضاء الإداري هو الجهة الصالحة لذلك، اعتبر العقد إدارياً، وإن هو نص على القضاء العدلي اعتبر العقد مدنياً.

2 - يلاحظ، أحياناً، أن تحديد القضاء الإداري جهةً صالحةً للنظر في نزاعات بعض عقود الإدارة لا يعدو أن يكون الأمر من باب تحصيل الحاصل عندما تكون تلك العقود، بالنظر إلى موضوعها وأحكامها، هي عقود إدارية، ويأتي النص القانوني لتكريس النتيجة الطبيعية للمسألة، وكأنه من باب لزوم ما لا يلزم.

3 - أما عندما يعين القانون القضاء الإداري جهةً صالحةً للنظر في عقود تجريها الإدارة وهي عقود لو جرى تفحص طبيعتها وموضوعها وأحكامها لكان القضاء العدلي هو الجهة الصالحة للنظر في نزاعات تلك العقود، فإن التوصيف القانوني يصبح عندئذٍ ذا موضوع. ويثير بعض التساؤلات:

- هل أن التوصيف القانوني غير المباشر للعقد المدني الذي أجرته الإدارة من شأنه أن يغير من طبيعة العقد فيجعله عقداً إدارياً؟.

- هل يلزم القضاء الإداري بتطبيق أحكام القانون العام على العقد المعروض للبحث أمامه، أم أنه يفصل بين قواعد الاختصاص القضائي وبين قواعد الأساس، فيبحث في العقد في ضوء أحكام القانون المدني تبعاً لطبيعة العقد نفسه من حيث أنه عقد مدني؟[1].

4 - تقتضي الإشارة، في هذا المجال، إلى ما نصت عليه المادة 61 من نظام مجلس شورى الدولة، في لبنان، الصادر بالمرسوم رقم 10434 تاريخ 1975/6/14 من أن القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات، أو التزامات أو امتيازات إدارية، أجرتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة، يعود أمر النظر فيها إلى الحاكم الإدارية.

الفقرة الثانية: المعيار القضائي في تمييز العقود الإدارية Les critères jurisprudentiels

توصل الاجتهاد القضائي الإداري في فرنسا إلى صياغة تعريف العقد الإداري بأنه «العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وآية ذلك أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية، وغير مألوفة في القانون الخاص، أو أن يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام»[2].

ويستخلص من هذا التعريف أن المعيار القضائي في تمييز العقود الإدارية يقوم على ثلاثة أسس هي التالية:

العنصر الأول: أن يكون شخص من أشخاص القانون العام طرفاً في العقد:

1 - إن الأساس الأول الذي يقوم عليه وجود عقد إداري هو أن يكون

(1) André de Loubadère, Frank Moderne, Pierre Delvolvé, Traité des contrats administratifs - L.G.D. J, 1983, Tome 1er p. 132.

(2) نقلاً عن د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 51.

أحد أطرافه شخصاً من أشخاص القانون العام (الدولة، البلدية، المؤسسة العامة..) فالعقد الجاري بين شخصين من أشخاص القانون الخاص هو، من حيث المبدأ، عقد مدني.

غير ان العقد الجاري بين شخصين من أشخاص القانون الخاص يمكن أن يوصف بأنه عقد إداري، كما لو تصرف الشخص الخاص كوكيل عن شخص عام، أو لحسابه[1]. أو عندما تتعاقد شركة اقتصاد مختلط، وهي من أشخاص القانون الخاص، مع متعهدين في إطار تنفيذ امتياز لإقامة منشأ عام، فليس من المنطقي، كما يقول مفوض الحكومة لدى محكمة حلّ الخلافات Lasry، أن تخضع الأشغال العامة المتشابهة بطبيعتها لأحكام قانونية مختلفة، بعضها إداري وبعضها مدني، وكلاهما يجريان في إطار تنفيذ منشأ عام واحد بل أن الشركة المختلطة تظهر، في هذا المجال، كما لو أنها تتصرف لحساب الشخص العام[2].

كما أن العقد الجاري بين شخصين من أشخاص القانون العام يمكن أن يوصف بأنه عقد مدني إذا لم تنشأ عن موضوعه علاقات تتعدى العلاقات المدنية، كاستئجار مبنى بلدي من قبل الدولة لإيواء محكمة عدلية. وكذلك الحال بالنسبة إلى عقد الاشتراك في شبكة الهاتف من قبل الدولة أو البلدية أو مؤسسة عامة، فهو عقد مدني وإن كان أطرافه أشخاصاً عامين.

2 - ليس كافياً أن يكون شخص من أشخاص القانون العام طرفاً في العقد حتى يصح اعتبار العقد عقداً إدارياً، فلا بدَّ من توافر شروط أخرى سنأتي ذكرها في ما يلي.

العنصر الثاني: أن يكون موضوع العقد ذا صلة بالمرفق العام:

1 - شهدت بدايات القرن العشرين مفهوم المرفق العام يحتل مكاناً رئيساً في صياغة تعريف العقد الإداري، وكان ذلك انعكاساً لما يحتله المرفق العام في مجمل قواعد القانون الإداري، وقد تمحور هذا القانون حول مفهوم المرفق

(1) C.E 18 Juin 1976, Dame Culard - Les grands arrêts administratif, op. cit., p. 528.

(2) Ibid, p. 529.

العام بفضل ما قامت به المدرسة الفقهية التي تزعمها العميد L. Duguit والتي تسمت باسم مدرسة المرفق العام.

فقد رأى فقهاء هذه المدرسة أن القضاء الإداري هو الجهة الصالحة للنظر في النزاعات الناشئة عن العقود التي تجريها الإدارة بهدف تسيير عمل المرفق العام.

2 - وكان مفوض الحكومة Jean Romieu واضحاً في صياغة هذه المسألة حيث قال: «إن كل ما يتعلق بتنظيم وتسيير عمل المرفق العام، بالمعنى الدقيق للعبارة، يشكل عملية إدارية سواء سلكت الإدارة طريق التعاقد مع الغير أو أنها عمدت إلى استخدام ما تتمتع به من سلطة بإصدار قرارات نافذة، وهذه المسائل تدخل، من حيث طبيعتها، في صلاحية القضاء الإداري».

غير أنه يمكن للإدارة، وهي تتصرف كشخص من أشخاص القانون العام في تأمين عمل مرفق عام، أن تتخلى، مختارة، عن الاستفادة من امتيازاتها كسلطة عامة، وأن تضع نفسها، بمحض إرادتها، في موضع أشخاص القانون الخاص، فتمضي عقوداً خاصة، غير إدارية، كمثل العقود التي فَصَّل أحكامها القانون المدني (قانون الموجبات والعقود، في لبنان) كاستئجار بناء، وأمر كهذا لا يتطلب تطبيق أية قاعدة من القواعد الخاصة بسير المرافق العامة.

ثم أن المسألة تخطت خيار الإدارة العامة (أي المرفق العام) في إمضاء العقود مع الغير، متروكاً الأمر لمحض خيارها في انتقاء نوع العقود الذي ترتئيه بين عقود إدارية أو مدنية، وباتت المسألة تتعلق بتفحص طبيعة العقد نفسه، بمعزل عن الشخص العام الذي أمضاه[1].

3 - إن عبارة «المرفق العام le service public» التي بدئ باستعمالها كصيغة في التعبير، في بداية الأمر، غدت ذات شأن للدلالة على معيار مزدوج، أحدهما يتعلق بتحديد نطاق قواعد القانون الإداري العام - فهو قانون المرفق العام - كما أكد على ذلك بعض الفقهاء الأعلام، والآخر يتعلق بتحديد الجهة القضائية الصالحة للنظر في أي نزاع له علاقة بتنظيم المرفق العام أو تسيير عمله، وهذه الجهة القضائية هي القضاء الإداري.

---

(1) A. de Laubadère..., ip. cit., p. 149.

وقد تأسست هذه المفاهيم استناداً إلى عدد من القرارات القضائية الإدارية الهامة. وفي مقدمها arrêt Blanco الصادر في 8 شباط 1873 الذي أرسى اللبنة الأساسية للقانون الإداري، ورسم الإطار العام لصلاحية القضاء الإداري.

وتلاه قراران هامان في هذا المجال، أحدهما arrêt Terrier الصادر في 6 شباط 1903، والآخر arrêt Thérond الصادر في 4 آذار 1910. وقد صدر الأول نتيجة الدعوى التي أقامها السيد Terrier على مجلس مقاطعة Saône-et-Loire الذي تعاقد معه لقتل ما أمكن من الأفاعي السامة، فامتنع المجلس عن دفع البدلات المالية لقاء هذا العمل، بحجة نفاد الاعتماد المرصد لهذه الغاية، كما دفع المجلس بعدم صلاحية القضاء الإداري للنظر في الدعوى، أما القرار الثاني فقد صدر بنتيجة الدعوى التي أقامها السيد Thérond ضد بلدية Montpellier التي تعاقدت معه لالتقاط الكلاب الشاردة وحجزها في حظائر خاصة، وتجميع الحيوانات النافقة، فطالب Thérond بالتعويض لقاء إخلال البلدية بموجبات العقد معه، فدفعت البلدية بعدم اختصاص مجلس الشورى.

وفي كلتا الحالتين تمَّ اعتبار العقدين جاريين لتنفيذ مرفق عام قوامه سلامة المواطنين والحرص على تأمين الشروط الصحية الضرورية لهم، وبالتالي فإنهما عقدان إداريان لتعلقهما بمرافق عامة.

4 - ولكن هل أن جميع أنواع المرافق العامة بوسعها أن تكون طرفاً في عقود إدارية، وفي جميع المجالات؟.

إن الإجابة عن هذا التساؤل يقود إلى البحث عن طبيعة المرفق العام نفسه، والمرافق العامة المعنية بالموضوع هي المرافق العامة الصناعية والتجارية، بصورة أساسية.

إنه، وبمعزل عن بعض الاختلاف في آراء فقهاء القانون الإداري الفرنسيين، ليس من المقبول أن نقطع باستحالة تلك الإمكانية. وإذا كان العلامة G. Vedel قد اعتبر أن العقود التي تجريها المرافق العامة الصناعية

والتجارية تتسم، بداية، بقرينة العقود الخاصة إلى أن يثبت العكس، فإن العلامة A. de Laubadère يؤكد على أن عقود تلك المرافق العامة يمكن أن تكون عقوداً إدارية ما خلا نوعان منها، وهما: العقود التي تجريها تلك المرافق العامة مع المنتفعين من خدماتها (المشتركون بخدمات الهاتف، والمياه، والكهرباء...) والعقود التي تجريها مع المستخدمين لديها (باستثناء كبار المدراء، والمحتسبين)، فهي عقود مدنية[1].

العنصر الثالث: أن يكون العقد متضمناً بنوداً خارقة للمألوف Clauses exorbitantes du droit commun:

1 - تبين مما سبق عرضه أنه ليس كافياً أن يكون أحد أطراف العقد شخصاً عاماً، ولا أن يكون العقد على صلة بالمرفق العام، حتى يوسم بأنه عقد إداري. فكلاهما عنصران ضروريان، غير أنهما ليسا كافيين لحسم الموضوع، والقطع الجازم بتحديد نوع العقد الجاري بين الشخص العام وسواه، ما إذا كان عقداً إدارياً أو غير إداري، فلا بدَّ من استكمال الموضوع وتفحص طبيعة العقد نفسه، كما سبق بيانه. وهكذا ندخل في دائرة البحث عن البنود الخارقة للمألوف في العقد ليصار، في ضوئه، إلى توصيف العقد.

2 - بداية، لماذا يؤدي وجود بنود خارقة للمألوف في العقد إلى توصيفه بأنه عقد إداري؟.

قال الفقهاء، جواباً عن هذا السؤال، إن ذلك يعود إلى أن البنود الخارقة للمألوف ترتكز إلى أساسين: أحدهما ذاتي fondement subjectif والآخر موضوعي fondement objectif.

أ - ففي ما يتعلق بالأساس الذاتي، فإن إدراج بنود خارقة في العقد يبدو كأنه مؤشر لخيار الأفرقاء في العقد؛ فبصرف النظر عن العقود التي تصنف عقوداً إدارية بمقتضى موضوعها نفسه، فإن للأفرقاء في العقد أن يختاروا ما يرونه مناسباً في اعتماد قواعد القانون المدني، أو إدراج البنود التي تخرج عن مألوف

(1) Ibid, p.175 et s.

هذه القواعد، في صياغة بنود العقد بينهم. فلهم بمحض إرادتهم أن يقرروا ذلك. ففي بعض قرارات مجلس الشورى (الفرنسي) نقرأ «وحيث أن الأفرقاء قد توافقوا ont entendu على إمضاء هذا العقد ضمن شروط مختلفة عن قواعد القانون المدني...».

ب - أما في ما يتعلق بالأساس الموضوعي، فإن الأمر لا يعدو أن يكون تطبيقاً لبعض المبادئ العامة للقانون الإداري. فالبنود الخارقة تشكل معطى من معطيات القانون العام وعلى ذلك، فإن هذه البنود تفرض نفسها على أفرقاء العقد، ولا يمكن لهم أن يتوافقوا على ما يخالفها. فهذه البنود تأتي من خارج العقد[1].

3 - من أمثلة تلك البنود والأحكام الخارقة والخارجة عن المألوف في القانون المدني أن العارض الذي يتقدم للاشتراك في مناقصة عمومية يقدم كفالة مؤقتة للتدليل على جديته للإقدام على هذه المناقصة، وإذا رست عليه المناقصة فإنه يبقى ملتزماً بعرضه خلال مدة معينة، ولا تكون الإدارة ملزمة بالمقابل بالتصديق على إرساء المناقصة عليه. ثم أنه إذا صادقت الإدارة على المناقصة فإن عليه أن يتقدم بكفالة نهائية لضمان حسن تنفيذه للعقد... وجميع هذه الأحكام وغير ذلك من بنود وشروط غير مألوفة في العقود المدنية.

البند الرابع

تكوين العقد الإداري

يقوم العقد على الإرادة، أي تراضي المتعاقدين. وينظر القانون إلى طرفي العقد على انهما من المفترض بأن يكونا صالحين لاكتساب الحقوق وتحمل الموجبات. أي أن تصدر الإرادة عن ذوي أهلية كاملة، في هذا المجال.

وفي ما يتعلق بطرف الإدارة في العقد، يجب أن يكون الموظف صاحب

(1) Ibid, p. 211.

صلاحية قانونية لإجراء العقد. وإذا افتقد إلى هذه الصلاحية فإنه يكون غير ذي أهلية للتعاقد.

وإذا ارتبط الأفراد مع موظف غير ذي أهلية للتعاقد، أي غير ذي صلاحية، فإن الارتباط مع الإدارة، في هذه الحالة، ليس ارتباطاً تعاقدياً. وإنما يبقى للأفراد حق مطالبة الإدارة بالتعويض عما لحق بهم من ضرر، استناداً إلى مبدأ الكسب غير المشروع.

الفقرة الأولى: كيفية اختيار الإدارة للتعاقد معها:

1 - لم يترك القانون للإدارة حرية اختيار الشخص الذي تتعاقد معه. وإنما فرض لذلك شروطاً وإجراءات ينبغي الالتزام بها تأميناً لمسألتين:

الأولى: المساواة بين الأفراد، ووضعهم في فرص متكافئة للتعاقد مع الإدارة.

الثانية: الاستحصال على أفضل العروض لجهة شروط التنفيذ، والأكلاف المالية.

2 - هكذا نص قانون المحاسبة العمومية اللبناني على أن تعقد صفقات اللوازم والأشغال والخدمات بطريقة المناقصة العمومية. وإذا تعلق الأمر ببيع أملاك الدولة، فيتم ذلك، مبدئياً، بطريقة المزايدة العمومية.

والمناقصة العمومية، وكذلك المزايدة العمومية، تخضعان لمبادئ واحدة لجهة العلنية، والمنافسة، والمساواة.

3 - إلى جانب ذلك أجاز القانون إجراء بعض الصفقات بطرق أخرى، كالمناقصة المحصورة (وهي تخضع لنفس شروط المناقصة العمومية) واستدراج العروض؛ والاتفاق بالتراضي، أو بموجب بيان أو فاتورة. وكل ذلك وفق شروط وحالات محددة حصراً في القانون.

فالأصل هو إجراء التعاقد بطريقة المناقصة العمومية (أو المزايدة العمومية) وما خرج عن ذلك فهو استثناء على المبدأ.

الفقرة الثانية: شروط صحة العقد الإداري:

لكي يكون العقد صحيحاً يجب ألا يشوبه عيب يؤثر في إرادة المتعاقدين، أو في موضوع العقد، أو سببه، فضلاً عن شكله في بعض الحالات.

1 - فالعيوب التي تؤثر في إرادة المتعاقدين هي التي نص عليها قانون الموجبات والعقود وتنحصر في أربعة: الغلط، والخداع، والإكراه، والغبن... وقد سبقت الإشارة إلى هذه العيوب.

2 - والعيوب التي تتعلق في أهلية المتعاقدين، فهي عدم الاختصاص من ناحية الإدارة، وفقدان الأهلية من ناحية الأفراد التي يرعاها القانون المدني، وعدم الصلاحية من ناحية الأشخاص المعنويين من أشخاص القانون الخاص (كالشركات، مثلاً).

3 - أما العيوب التي تتعلق بموضوع العقد، والتي تؤدي إلى بطلانه، فهي العقود الجارية على موضوع غير جائز قانوناً، كعقد إجارة الملك العام، مثلاً، أو العقود التي تتضمن بنوداً تخالف القواعد الإلزامية، أو المبادئ العامة للقانون، كالعقد الذي يفرض على المتعاقد مع الإدارة تقديم ضمانة مالية، حتى يتسنى له اللجوء إلى القضاء.

4 - أما شكل العقد فيمكن أن يكون خطياً، أو شفهياً، أو ضمنياً بحسب مقتضيات الحال.

الفقرة الثالثة: التصديق على العقد:

1 - لا أهمية، من ناحية إبرام العقد، للمراحل التمهيدية التي تسبق إبرام الإدارة المختصة للعقد الإداري. فالإدارة لا تكون ملزمة بشيء تجاه العارض إلاّ من تاريخ التصديق على العقد من المرجع المختص. فبدون ذلك لا يكون العقد تاماً. فإرساء المناقصة على العارض الذي قدم أفضل العروض لا يلزم الإدارة بشيء. وما دام المرجع الصالح لم يوقع بعد فالعقد لم يكتمل.

ويقصد بالتصديق توقيع العقد من قبل المرجع صاحب الصلاحية. ولا يقصد بذلك مصادقة سلطة الوصاية عليه (بالنسبة للعقود الجارية مع

المؤسسات العامة، مثلاً). وبعد التصديق فإنه لم يعد من حق للإدارة بتعديل العقد أو الرجوع عنه.

2 - بالتصديق يكتمل العقد، إلاَّ أنه لا يصبح نهائياً إلاَّ بعد إبلاغ التصديق إلى المتعاقَد معه بالطرق الإدارية.

3 - نشير إلى أن حق الإدارة بالتصديق على العقد هو حق استنسابي. فبوسع الإدارة أن تصدق على العقد أو ترفض التصديق، في ضوء ما تراه مناسباً لتأمين المصلحة العامة. وبامتناع الإدارة عن التصديق تصبح الرابطة العقدية معدومة، أو على الاصح تكون الرابطة العقدية غير مكتملة.

غير أن قرار رفض التصديق يبقى خاضعاً للمساءلة أمام القضاء المختص بسبب تجاوز حدّ السلطة.

الفقرة الرابعة: الموجبات المترتبة على إبرام العقد:

أولاً: موجبات المتعاقد مع الإدارة:

يترتب على تصديق العقد من المرجع الصالح، وإبلاغه من صاحب العلاقة، نتائج تتمثل بموجبات على المتعاقد مع الإدارة هي التالية:

1 - تقديم الكفالة النهائية:

غالباً ما يجري التعاقد مع الإدارة وفق مندرجات دفتر شروط خاص بالصفقة، ومن بين ما ينص عليه دفتر الشروط هذا هو تقديم كفالة من المتعاقد، لضمان حسن التنفيذ. وإذا خلا دفتر الشروط من هذا الموجب تطبق، في هذه الحالة، أحكام دفتر الشروط والأحكام العامة، وتستوفى من المتعاقد مع الإدارة كفالة بمقدار عشرة بالمئة من قيمة الصفقة.

2 - الالتزام بالتنفيذ شخصياً للعقد:

ومرد هذا الموجب إلى أن الإدارة تضع الاعتبار الشخصي في المقام الأول عند اختيار المتعاقد. ومن هنا، كان لها حق استنسابي في التصديق على العقد أو عدم التصديق.

ويترتب على هذا الموجب عدة نتائج:

النتيجة الأولى: عدم جواز التنازل عن الصفقة، أو التعاقد عليها من الباطن، بدون موافقة مسبقة من الإدارة. وفي حال عدم الالتزام بهذا الموجب حق للإدارة فسخ العقد دون قيد أو شرط.

النتيجة الثانية: فسخ العقد عند وفاة الملتزم، إلاَّ إذا وافقت الإدارة على متابعة تنفيذ العقد من قبل الورثة، بناءً على عرض يقدمونه في هذا الخصوص.

النتيجة الثالثة: فسخ العقد عند إفلاس الملتزم، إلاَّ إذا وافقت الإدارة على متابعة تنفيذ العقد من قبل الدائنين، عبر وكيل التفليسة.

3 - الالتزام بمهلة التنفيذ:

يتوجب على المتعاقد مع الإدارة التقيد بمهلة تنفيذ العقد تحت طائلة توقيع إجراءات التأخير بحقه، ومن ذلك إخطاره بالأمر، وإن هو لم يلتزم بمضمون الاخطار، يمكن اعتباره ناكلاً ومتابعة التنفيذ على حسابه ومسؤوليته، إما من قبل الإدارة أو بإعادة المناقصة لما تبقى منها. فإن أسفر ذلك عن وفر عاد الوفر إلى الخزينة، وأن أسفر عن زيادة في النفقات تم اقتطاعها من الكفالة، بالإضافة إلى ما تمَّ تنفيذه وأُعِدت به كشوفات جرى صرفها باسم الخزينة مؤقتاً. وإذا لم يفِ كل ذلك بتغطية الزيادة في النفقات، اكتُفِيَ به.

ثانياً: حقوق الإدارة تجاه المتعاقد معها:

وتتبين من خلال هذه الحقوق الشروط الشاذة الاستثنائية، الخارقة للمألوف في العقود العادية. وتصدر هذه الحقوق المعطاة للإدارة من مقتضيات حسن سير المرفق العام، وتحقيق المصلحة العامة.

وهذه الحقوق هي التالية:

1 - حق الرقابة والتعديل:

حق الرقابة المعطى للإدارة هو مرادف لحق الأشراف إذا هو لم يتجاوز حدود التحقق من أن المتعاقد مع الإدارة يلتزم بشروط العقد. غير أن الإدارة غالباً ما تتجاوز هذه الحدود إلى حدّ التدخل في أوضاع التنفيذ وتغيير بعضها، فتصبح الرقابة، في هذه الحالة، بمثابة الإدارة والتوجيه.

2 - حق فرض العقوبات والغرامات:

تتمتع الإدارة، بوصفها سلطة عامة، بامتياز يخولها فرض عقوبات وغرامات على المتعاقد معها، عندما يُخِلّ بموجباته التعاقدية أو النظامية أو القانونية.

3 - حق الإدارة في تأجيل تنفيذ العقد أو وقفه:

لا يخضع قرار التأجيل أو الوقف لأية شروط شكلية. غير أن هذا القرار لا يحول دون التعويض على المتعاقد مع الإدارة جراء أضرار تلحق به بنتيجة ذلك، إذا توافرت الشروط الموجبة للتعويض.

الفقرة الخامسة: حقوق المتعاقد مع الإدارة:

يترتب للمتعاقد مع الإدارة حقوق تتمثل بمسألتين:

1 - دفع المقابل المالي:

- من القواعد المقررة في العقود الإدارية ألاَّ يُدفع المقابل المالي، إلاَّ بعد تنفيذ العقد. وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 137 من قانون المحاسبة العمومية «لا تدفع قيمة الصفقة إلاَّ بعد تنفيذها»، وذلك ضماناً لحسن التنفيذ، وحرصاً على المال العام من أن يخرج من صناديق الخزينة قبل ترتب مديونية الدولة.

- وقد ورد على هذه القاعدة استثناءان:

الأول: إنه يمكن، إذا نص دفتر الشروط الخاص بالصفقة على ذلك، أن تدفع لقاء الخدمات أو الأشغال المنجزة مبالغ على الحساب لا تتجاوز تسعة أعشار المبلغ المستحق، ويبقى العشر الباقي موقوفاً في الخزينة إلى أن يتم الاستلام النهائي.

الثاني: إنه يمكن، بناءً على طلب الوزير المختص الذي هو طرف في التوقيع على العقد، أن يعطي وزير المالية، بقرار منه، سلفة للمتعاقد مع الإدارة، لقاء كفالة مصرفية بنسبة 25% من قيمة الصفقة، على ألا تتجاوز قيمتها مبلغ ثلاثين مليون ليرة لبنانية.

2 - دفع التعويض عند استحقاقه:

- قد يتوجب للمتعاقد مع الإدارة بعض التعويضات، لقاء أخطاء ارتكبتها الإدارة، أو تصرفات قامت بها، أو ظروف خارجية طرأت أثناء التنفيذ، وعلى الإدارة أن تقوم بدفعها تنفيذاً لأحكام القضاء.

البند الخامس

طوارئ التنفيذ

قد يطرأ، خلال تنفيذ العقد الإداري، أحداث أو ظروف جديدة، من شأنها أن تؤثر في شروط تنفيذ العقد، أما بجعله أكثر صعوبة، وأما بجعله أكثر كلفة، وأما بجعله مستحيلاً.

وسنعالج هذه المسائل وفق التفصيل التالي:

أولاً: القوة القاهرة La force majeure:

1 - مفهوم القوة القاهرة وشروطها:

ليس في القانون نص يعرف بالقوة القاهرة. وقد سدَّ هذا النقص الفقه والاجتهاد، فقد توافقا على تعريفها بأنها «حدث خارجي مستقل عن إرادة المتعاقدين يمتنع معه، بصورة مطلقة تنفيذ العقد بكامله، أو تنفيذ بعض أحكامه وموجباته».

ويستخلص من هذا التعريف أن القوة القاهرة يجب أن تستجمع ثلاثة شروط هي:

- **الشرط الأول:** إن الحدث الموسوم بالقوة القاهرة يجب أن يكون خارجياً مستقلاً عن إرادة المتعاقدين بشكل كامل، بحيث لا يعزا إلى أحدهما أي تقصير أو خطأ ساهم في حصول القوة القاهرة. وعلى هذا الأساس لم يعتبر مجلس الشورى الفرنسي حادثة الحريق الذي اندلع في معرض للفنون الجميلة قوة قاهرة حيث

أنه نجم عن انقطاع شريط كهربائي لأسباب غير معروفة، ولكن التمديدات الكهربائية تقع على عاتق الشركة المتعهدة. فعدم معرفة سبب الحادث لا يعفي المتعهد من مسؤولياته[1].

- **والشرط الثاني** أن يكون الحدث غير مرتقب ولا يمكن ارتقابه imprévu et imprévisible. وقد كان مجلس الشورى الفرنسي متشدداً في هذه المسألة، فاعتبر بعض الأحداث التي تحصل أثناء الحرب من الأمور التي يمكن ارتقابها، فنفى عنها صفة القوة القاهرة[2].

- **والشرط الثالث** أن يؤدي حصول الحدث إلى جعل تنفيذ العقد مستحيلاً بالمطلق. وهذا ما يميزه عن طروء صعوبات تجعل التنفيذ ممكناً إذا بذلت جهود إضافية واستثنائية.

2 - النتائج القانونية للأخذ بالقوة القاهرة:

يترتب للمتعاقد مع الإدارة تعويض عن الأضرار والخسائر التي لحقت به والناجمة عن القوة القاهرة. ويؤخذ بالاعتبار، عند تحديد التعويض، جميع الأضرار التي هي نتيجة مباشرة للحدث، سواء تعلقت هذه الأضرار بالأشغال المنفذة، أو بالتجهيزات القائمة، أو بالأعمال التحضيرية، أو بالمعدات، أو بالمواد الضرورية للتنفيذ، أو بتعطيل العمال، أو بالتأخير في التنفيذ. ولكن ليس للمتعاقد الحق بالتعويض عن الربح الفائت.

ثانياً: فعل السلطان أو الأمير le fait du prince:

1 - مفهوم فعل السلطان وشروطه:

- **مفهومه:**

يمكن تعريف فعل السلطان بأنه كل إجراء تتخذه السلطات العامة، دون خطأ من جانبها، وينجم عنه زيادة الأعباء المالية للمتعاقد مع الإدارة، أو في الالتزامات التي ينص عليها العقد.

---

(1) M. Waline, op. cit., p. 840.

(2) A. de Laubadère, op. cit., p. 777.

- شروطه:

لكي يمكن تطبيق نظرية فعل السلطان فإنه يجب أن تتوافر الشروط التالية:

- **الشرط الأول:** لا تطبق نظرية فعل السلطان إلاَّ إذا كان هناك عقد إداري يرتبط به المتضرر من التشريعات الجديدة، بما أدى إلى زيادة في الأعباء المالية، فأخلَّ بالتوازن المالي للعقد.
- **الشرط الثاني:** أن يكون العمل الضار صادراً عن جهة الإدارة المتعاقدة (الدولة، بلدية، مؤسسات عامة) فإذا صدر العمل الضار عن شخص معنوي آخر فتطبق، حينئذٍ، نظرية الظروف الطارئة.
- **الشرط الثالث:** يجب أن يترتب على فعل السلطان ضرر يلحق بالمتعاقد بقطع النظر عن جسامة الضرر، بل قد يكون مجرد إنقاص في الربح.
- **الشرط الرابع:** يجب ألا تكون الإدارة قد أخطأت عند إتيانها العمل الضار. فإذا هي أخطأت ترتبت عليها مسؤولية تعاقدية مبنية على الخطأ، ولا تطبق عندئذٍ نظرية فعل السلطان. ففي ظلّ هذه النظرية هناك مسؤولية عقدية بدون خطأ.
- **الشرط الخامس:** يجب أن يكون الإجراء الصادر عن الإدارة غير متوقع.
- **الشرط السادس:** أن يلحق بالمتعاقد ضرر خاص لا يشاركه فيه سائر من يمسهم القرار العام.

2 - نتائج الأخذ بنظرية فعل السلطان:

- إذا تحققت شروط الأخذ بنظرية فعل السلطان فإنه يترتب على ذلك التعويض على المتعاقد مع الإدارة تعويضاً كاملاً عن الضرر أو الخسائر اللاحقة به.
- وقد تترتب على ذلك نتائج أخرى:

- تحرر المتعاقد من موجب التنفيذ عند الاستحالة، كصدور تشريع يمنع استيراد سلعة لا يمكن الحصول عليها إلاَّ من الخارج.
- إعفاء المتعاقد من غرامات التأخير في التنفيذ.

ثالثاً: الظروف الطارئة أو غير المتوقعة l'imprévision:

1 - مفهوم الظروف غير المتوقعة:

الظروف غير المتوقعة هي ظروف مستقلة عن إرادة المتعاقدين، وغير متوقعة عن إبرام العقد، ومن شأنها أن تخل بالتوازن المالي للعقد دون أن تجعل تنفيذه مستحيلاً، غير أن مقتضيات استمرارية سير المرفق العام توجب مدّ يد العون إلى المتعاقد مع الإدارة بتحمل جزء من الخسارة التي سببتها تلك الظروف.

2 - نتائج نظرية الظروف غير المتوقعة:

تترتب على الأخذ بنظرية الظروف غير المتوقعة عدة نتائج هي التالية:

- استمرار المتعاقد بتنفيذ إلزاماته التعاقدية.
- حق المتعاقد الاستفادة من مساعدة الإدارة المتعاقد معها للتخفيف من خسائره.
- إن هذه المساعدة هي ذات ـابع مؤقت تزول بزوال الظروف التي استدعتها.

رابعاً: الظروف المادية غير المتوقعة thórie des sujetions imprévues:

1 - مفهوم الظروف المادية غير المتوقعة:

قد يصادف المتعاقد مع الإدارة، وخاصة في مجال تنفيذ الأشغال العامة، صعوبات مادية ذات صفات استثنائية، ويكون من شأنها أن تجعل

تنفيذ العقد بالغ الكلفة، وليس مستحيلاً، من مثل ما يصادفه المتعهدون من ظروف استثنائية في طبيعة الأرض التي تجري عليها الأشغال.

وهذا ما جعل بعض فقهاء القانون الإداري يحصرون تطبيق هذه النظرية في نطاق الأشغال العامة دون سواها، إلاّ إذا توافرت شروط تطبيقها في عقود إدارية أخرى.

2 - الأساس القانوني لنظرية الظروف المادية غير المتوقعة:

ترتكز هذه النظرية على اعتبارات العدالة، والطبيعة الخاصة للعقود الإدارية التي يسودها، في جانب منها، اعتبارات التعاون بين طرفي العقد لتأمين حسن سير المرافق العامة.

3 - نتائج الأخذ بنظرية الظروف المادية غير المتوقعة:

يترتب على ذلك نتيجتان:

- متابعة تنفيذ العقد.
- التعويض على المتعاقد مع الإدارة عن كامل الضرر اللاحق به، على خلاف ما هو الحال عند تطبيق نظرية الظروف غير المتوقعة التي تعطي المتعاقد حق العون من الإدارة، مؤقتاً، لتجاوز الصعوبات الطارئة.

الفصل الثامن

مسؤولية السلطة الإدارية

البند الأول

من اللامسؤولية إلى المسؤولية

أولاً: دلالات المسؤولية:

تشير كلمة «مسؤولية»، على صعيد القانون، إلى معانٍ مختلفة. فأحياناً يقصد بها «المسؤولية السياسية» ومثالها مسؤولية الوزراء أمام مجلس النواب، في النظام الديمقراطي البرلماني، وأحياناً يقصد بها «المسؤولية الجزائية» ومثالها المسؤولية التي تترتب عند ارتكاب جرم ينص عليه قانون العقوبات، كالقتل، والسرقة، والرشوة والتزوير. وما شابه، وأحياناً يقصد بها «المسؤولية التأديبية أو المسلكية» ومثالها إخلال الموظف القيام بواجباته الوظيفية أو التقصير فيها، وأحياناً يقصد بها «المسؤولية المدنية» ومثالها التعويض عن ضرر يلحق بالغير.

ويقع مبحث مسؤولية السلطة الإدارية في نطاق هذه المسؤولية الأخيرة، أي المسؤولية المدنية أو المسؤولية المالية. وإخضاع الإدارة لموجب التعويض عن الأضرار التي تلحقها بالغير ليس أمراً خاصاً بالنظام الإداري، فالأفراد، كما هو معلوم، ملزمون، هم أيضاً، بموجب التعويض عن الأضرار التي يلحقونها بالغير،

إما عن أفعالهم الشخصية، وإما عن أفعال تابعيهم، من عمال ومستخدمين، وإما عن حراسة الأشياء والجوامد التي تعود ملكيتها لهم.

وفي حالة المسؤولية المدنية فإن هذا يفترض إعادة التوازن الاقتصادي بين ذمتين ماليتين من جراء خلل أحدثه ضرر باحداهما، وهذا ما يعبر عنه بالتعويض، ولا يتحدد التعويض المطلوب بجسامة الخطأ وإنما بمقدار الضرر، فموجب التعويض قد ينعقد أحياناً بدون ارتكاب خطأ، كما سنرى عند البحث في المسؤولية الناجمة عن المخاطر[1].

ثانياً: السيادة تتعارض مع المسؤولية:

إن الإقرار بمسؤولية الإدارة لم يكن أمراً مقبولاً في البداية، بل أن مبدأ عدم المسؤولية هو الذي كان معمولاً به، في فرنسا، حتى النصف الأول من القرن التاسع عشر، ويعود ذلك إلى اعتبارهم أن السيادة تتعارض مع المساءلة. فممارسة السيادة تقتضي أن يخضع لها الجميع دون أن يحق لأحد المطالبة بالتعويض عن ضرر لحق به من جراء ذلك. ولعلّ مما يبرر ذلك هو أن الدولة كانت حاضرة بالحدّ الأدنى في المجتمع. فقد كانت محصورة في ثكنات الجيش لردّ الاعتداءات الخارجية عند اللزوم، وفي مخافر الأمن الداخلي لفرض الاستقرار العام والحؤول دون أية اضطرابات تخلّ بأمن المجتمع، وفي المحاكم وقصور العدل لفض النزاعات بين المواطنين.

ثم أنه عندما رأوا أن بعض الأعمال التي تقوم بها الدولة خارج دوائر الأمن والقضاء ينتج عنها بعض الأضرار فإنهم عالجوا الموضوع باستصدار قوانين خاصة لإقرار التعويض عن تلك الأضرار عند حصولها. وكان أول ما صدر، في هذا الشأن، القانون الذي أجاز التعويض عن الأضرار الناتجة عن الأشغال العامة[2]. ثم توالى صدور القوانين الخاصة في مسائل أخرى. فالسائد، في حينه، أنه لا تعويض بلا نص. فعدم المسؤولية هو القاعدة والتعويض عن الأضرار هو الاستثناء.

(1) Paul Duez - La responsabilité de la puissance publique - Dalloz, 1927, p. VII.

(2) La loi du 18 pluviôse an VIII.

ثالثاً المسؤولية هي المبدأ:

ولكن ضغط الوقائع لجهة ما أفرزته ممارسات الإدارة في مجالات عملها من أضرار، جعل الاجتهاد يتدخل بجرأة لتجاوز قاعدة عدم مسؤولية الإدارة وإقرار مبدأ مسؤوليتها، وتحميل الإدارة التعويض عن الأضرار الناجمة عن أعمالها الخاطئة. ثم اتسعت دائرة هذا المبدأ لتشمل التعويض عن الأضرار الناجمة عن أعمال الإدارة ولو لم ترتكب خطأ محدداً، وذلك استناداً إلى ضمان المخاطر الناجمة عن تصرفاتها. بل أن هذه الدائرة قد اتسعت أيضاً لتشمل التعويض عن العمل التشريعي، وحتى القضائي، ضمن شروط محددة. واستقرَّ الأمر على ما هو عليه اليوم من نظام متكامل حول مسؤولية الإدارة بصورة عامة. والتي تشمل مسؤولية أشخاص القانون العام (الدولة والبلديات والمؤسسات العامة) وأشخاص القانون الخاص الذين يتولون مهام المرافق العامة في ممارساتهم لامتيازات السلطة العامة en exerçant des pérogatives de puissance publique.

البند الثاني

الاختصاص القضائي في مساءلة الإدارة

لا بدَّ من معالجة هذا الموضوع في ضوء التجربة الفرنسية، نظراً لثرائها الغني، تشريعاً وفقهاً واجتهاداً، ولأنها مقتدى التجارب القانونية والقضائية المماثلة في العديد من البلدان، وفي مقدمها لبنان.

أولاً: مبدأ الفصل بين السلطات الإدارية والقضائية:

1 - بالنظر إلى الانحرافات والمفاسد القضائية التي شاعت قبيل الثورة الفرنسية، فقد رأت السلطة الملكية أن تكون النزاعات الإدارية خارج اختصاص القضاء العادي، وأن تكون من صلاحية قضاء خاص أو من صلاحية سلطات إدارية ذات اختصاص قضائي.

وقد تأكد هذا الميل في بدايات الثورة الفرنسية وتكرس بنص المادة 13 من القانون الصادر في 16 آب 1790 حول التنظيم القضائي «إن الوظائف القضائية هي متميزة عن الوظائف الإدارية، وستبقى على الدوام كذلك، فليس بوسع القضاة، وبذريعة ارتكاب جرائم وظيفية، أن يثيروا الاضطراب، وبأية صورة من الصور، في عمليات الجهاز الإداري، ولا أن يدعوا للمثول للمحاكمة أمامهم أي موظف إداري لعلة ما يقوم به من مهام...».

2 - غير أنه سرعان ما تمَّ الخروج على هذا المبدأ «فمقاضاة الإدارة هي نوع من الإدارة أيضاً» juger l'administration c'est aussi administrer ثم أن الجمعيات التشريعية الثورية أقرت، في بعض الحالات، بصلاحية القضاء العدلي للنظر في بعض القضايا الإدارية، أخذاً بالاعتبار طبيعة تلك القضايا، وكان من بينها قضايا الأحوال الشخصية، والقضايا ذات العلاقة بالملكية الخاصة.

وفي منتصف القرن التاسع عشر كان الاجتهاد قد توصل إلى إقرار صلاحية القضاء العدلي للنظر في مثل تلك القضايا بمعزل عن تدخل المشترع في الموضوع[1].

ثانياً: توزيع الصلاحيات بين القضاء الإداري والقضاء العدلي في مساءلة الإدارة:

1 - لم يرتسم الخط الفاصل بين الصلاحيات القضائية في مساءلة الإدارة وتوزيعها بين القضاء الإداري والقضاء العدلي بصورة نهائية قط؛ فإذا ارتسم هذا الخط يوماً تعرض في اليوم التالي للتغيير والتبديل، بتدخل المشترع مرة، وبتدخل الاجتهاد مرات. بل إن المعيار المعتمد لتوزيع هذه الصلاحيات، وبالتالي تحديد الجهة القضائية المختصة للنظر في قضية النزاع لم يثبت على حال.

فطيلة العهد القديم، وفي مرحلة الثورة الفرنسية لم تستطع السلطات الحكومية أن تمنع، بصورة كاملة، على المحاكم العدلية النظر في جميع شؤون

(1) J.M. Auby - R. Drago, Traité de contentieux administratif, L.G.D.J. 1984, 3° édition, Tome 1er, p. 380 et s.

الإدارة. فلقد تقاسم القضاء الإداري والقضاء العدلي النظر في تلك الشؤون بحسب معايير مختلفة.

2 - فقد ارتبطت الاختصاصات القضائية بالقانون الواجب تطبيقه لحل النزاع الحاصل. فإذا أثار النزاع مسائل تتعلق بالقانون العام كان القضاء الإداري هو الصالح لحل النزاع، وإذا أثار مسائل تتعلق بالقانون الخاص أحيل إلى القضاء العدلي للفصل فيه. فالنشاط الإداري يخضع لهذا القانون أو ذاك بحسب مقتضيات الحالة المعروضة.

ولكن القضية ليست على هذا القدر من البساطة، ولا سيما في مواجهة الحالات الواقعية المعروضة للحل. وعلى هذا الأساس تعددت المعايير المعتمدة في تحديد القضاء المختص، وتبدلت بحسب مراحل التطور التي تتابعت في مسيرة بناء القانون الإداري وقضائه الخاص به.

3 - ففي البداية تمَّ اعتماد المعيار العائد إلى تحديد صفة الشخص الذي صدر عنه العمل موضوع النزاع. فإذا كان الشخص هو الإدارة العامة فالقضاء الإداري هو الجهة الصالحة للفصل في هذا النزاع، بصرف النظر عن أي اعتبار آخر، سواء كان العمل قراراً منفرداً نافذاً من طرف واحد، أو كان عقداً، بل وسواء كان عملاً قانونياً أو مجرد فعل مادي.

وواضح أن هذا المعيار هو معيار شكلي اعتمد على صفة الشخص الذي صدر عنه العمل دون النظر إلى طبيعة ذلك العمل. وهو أمر يتنافى مع واقع الحال. وهذا ما جعل القضاء يرفض الأخذ بهذا المعيار على إطلاقه، فدخل في تفصيلات عديدة أخرج بالنتيجة عدداً من أعمال الإدارة من دائرة صلاحية القضاء الإداري وأدخلها في دائرة صلاحية القضاء العدلي، ومنها على سبيل المثال إدارة الأملاك الخاصة، والتعدي على الحريات العامة بما يخالف القوانين والأنظمة[1].

ومن وجه آخر، فإذا كان اعتماد هذا المعيار يُخرج أفراد القانون الخاص من المساءلة أمام القضاء الإداري فإن الأمر ليس كذلك في جميع الحالات؛

---

(1) د. إدوار عيد، رقابة القضاء العدلي على أعمال الإدارة، طبعة 1973. ص 18.

فالأفراد الذين يتمتعون بامتيازات السلطة العامة لدى قيامهم بمهام المرفق العام يخضعون للمساءلة أمام القضاء الإداري.

وعليه فإن هذا المعيار ليس جامعاً مانعاً، على حدّ تعبير أهل المنطق.

4 - إن الثغرات التي تكشّف عنها المعيار السابق (تحديد صفة الشخص الذي صدر عنه العمل لتحديد القضاء المختص) جعل الفقه والاجتهاد يذهبان للبحث عن معيار آخر فوجداه، في أواسط القرن التاسع عشر، في التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية، ورأيا أن الصنف الأول من تلك الأعمال يدخل في اختصاص القضاء الإداري، والصنف الثاني يدخل في اختصاص القضاء العدلي[1]. غير أن تحديد مجالات هذين الصنفين من الأعمال لم يكن واضحاً بما فيه الكفاية. فبقي التباس التمييز قائماً كما في المعيار السابق، ولكن على صعيد آخر.

5 - وعلى هذا الأساس خطا الاجتهاد، وكذلك الفقه، باتجاه معيار آخر هو معيار المرفق العام، فما تعلق بمسائل تنظيمة، وأساليب إدارته، وأدائه لمهامه دخل في دائرة اختصاص القضاء الإداري، وما خرج عن ذلك دخل في دائرة اختصاص القضاء العدلي.

ولكن هذا المعيار لم يسلم من الشوائب والثغرات، فهناك مرافق عامة ذات صفة تجارية وصناعية تقوم بنشاطات مشابهة لنشاطات القطاع الخاص، وعليه فهي تخضع جميعاً لاختصاص القضاء العدلي.

6 - وهكذا، فقد باتت هناك حزمة من المعايير يصار إلى استخدامها وفق القضايا المحددة المعروضة أمام القضاء لتحديد طبيعة المسؤولية الناجمة عن العمل المشكو منه، غير أن ذلك لم يَحُلْ دون توصيف عدد من القضايا

---

(1) عبّر الفقيه الفرنسي Chaveau عن هذه المسألة بقوله: «يجب أن يُنظَر إلى الدولة على أنها ذات مظهر مزدوج، فهي من جهة شخص معنوي من عداد الملاكين، يمكن مقاضاتها، بصفة كونها ملاّكاً أمام المحاكم العادية، وهي من جهة أخرى تمثل الأمة، والوحدة الوطنية فهي بذلك تجسيد للنفع العام، ولا يمكن أن تطبق عليها أحكام القانون المدني ونقيد حركتها بقيود القضاء العادي».

Chauveau - Principes de compétence, 1841, t. 1, p. 92.

نقلاً عن حاشية:

Auby.. op. cit., p. 391.

التي يختص القضاء العدلي للنظر فيها سواء بنص قانوني، أو باجتهادات قضائية، وما عدا ذلك فهو من اختصاص القضاء الإداري.

وسنبين الخطوط العريضة للمسؤولية الإدارية في النطاق العدلي والإداري في ما سيأتي من بحث.

البند الثالث

مسؤولية الإدارة أمام القضاء العدلي

1 - يستخلص مما سبق بيانه أن أشخاص القانون العام يمارسون نشاطات على غاية من التنوع. وهم يتحملون المسؤولية الناجمة عن ممارسة تلك النشاطات كلها، وما يعنينا من ذلك، في هذا المقام، تلك النشاطات التي تقع في دائرة المساءلة أمام القضاء العدلي.

أولاً: النشاطات الخاضعة للقضاء العدلي بنص قانوني:

1 - الاعتراض على أوامر التحصيل، نصت المادة 45 من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 على أن تصفى الديون والواردات التي لم تعين القوانين النافذة طرق تصفيتها وتحصيلها بموجب أوامر تحصيل يصدرها رئيس الإدارة المختصة. وتحصل وفقاً للأصول المتبعة في تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها.

ويمكن الاعتراض على أمر التحصيل أمام المحكمة العدلية الصالحة في محل إقامة المعترض خلال شهرين من تاريخ تبليغ المدين شخصياً أو في محل إقامته[1].

---

(1) اعتبر مجلس الشورى أنه وإن كان أمر التحصيل يتناول تكليف أحد الموظفين إعادة تعويض عائلي تقاضاه دون حق، فإن الاعتراض على أمر التحصيل يجب أن يرفع أمام المحكمة العدلية المختصة في محل إقامة المعترض (قرار الشورى رقم 1086 تاريخ 1966/10/4) كما اعتبر أن مراجعة إبطال أمر التحصيل الصادر عن وزارة الصحة والقاضي بإعادة قيمة تعويض خاص قبضه أحد الأطباء هو من صلاحية المحكمة العدلية في محل إقامة المعترض (قرار الشورى رقم 483 تاريخ 1973/11/12).

2 - النظر في المخالفات الجمركية: نصت المادة 392 من قانون الجمارك الصادر بالمرسوم رقم 4461 تاريخ 2000/12/15 على أن تنظر محكمة الدرجة الأولى في قضايا المخالفات المنصوص عليها في قانون الجمارك وسائر النصوص الأخرى المتعلقة بالجمارك، كما تنظر في كل خلاف أو نزاع أو دعوى أياً كانت عندما يكون الجمرك مُدَّعياً أو مدعى عليه في ما يتعلق بالرسوم الجمركية والرسوم والضرائب الأخرى المنوط تحصيلها بإدارة الجمارك، وتنفيذ التعهدات المعقودة أو المتصلة بهذا الخصوص. وتنظر أيضاً في الاعتراضات على مذكرات الإكراه[1] كما تنظر في دعاوى الإبطال للقرارات التحكيمية[2].

3 - التعويض عن مد خطوط التوتر العالي: نصت المادة الثالثة من القرار رقم 145 تاريخ 11 حزيران 1925 (نص تشريعي) على تخويل الإدارة أو أصحاب امتياز نقل الطاقة الكهربائية ذات التوتر العالي القيام ببعض الأشغال، من تثبيت الدعائم، ومدّ الخطوط فوق الأملاك الخاصة. وقطع الأغصان القريبة من الخطوط.

ويتولى رئيس محكمة البداية (قضاء عدلي) تعيين التعويضات التي قد تتولد عن تلك الأشغال وذلك بصورة نهائية[3].

4 - التعويض عن تسجيل عقارات كأبنية أثرية: نصت المادة 27 من القانون الصادر بالقرار رقم 166/ل.ر. تاريخ 1933/11/7 (نظام الآثار القديمة) على أنه يمكن أن يسجل كأبنية تاريخية كل أثر قديم غير منقول في

---

(1) نصت المادة 171 من قانون الجمارك على أنه يمكن لمدير أو رئيس الجمارك الإقليمي أن يصدر بحق المدين الأصلي بالرسوم المضمونة أو بكفيله مذكرة إكراه، ويستطيع صاحب العلاقة أن يعترض على مذكرة الإكراه أمام المحكمة الناظرة في القضايا الجمركية. ولمذكرات الإكراه مفعول الأحكام القضائية، وتنفذ مثلها.

(2) تتألف لجنة التحكيم من قاضي شرف متقاعد بصفة رئيس اللجنة يعينه وزير العدل مع قاض آخر رديف ومن خبيرين شرعيين عضوين أحدهما يختاره صاحب العلاقة في كل قضية على حدة، وتختار الثاني الإدارة الجمركية المختصة.

(3) تمييز قرار تاريخ 1961/6/22، تمييز تاريخ 1972/2/5، (اجتهاد القضاء الإداري في لبنان جزء 2، ص 45).

«الجزء العام للأبنية التاريخية».

وإذا وجد الملاكون أو أصحاب الحقوق العينية أنفسهم متضررين من جراء هذا التسجيل فيمكنهم طلب تأليف لجنة لتحديد التعويض المستحق لهم، وإذا رفض هؤلاء قبول قرار اللجنة فتبت محكمة المنطقة (قضاء عدلي) في شرعية ادعائهم.

5 - **حماية براءات الاختراع:** نصت المادة السابعة من القانون رقم 240 تاريخ 7 آب 2000 (براءات الاختراع) على أنه لكل شخص الحق في طلب الحصول على براءة اختراع من وزارة الاقتصاد والتجارة. ويصدر الوزير قراراً بقبول الطلب أو برفضه، وذلك في خلال مهلة ستين يوماً من تاريخ رفع رئيس مصلحة حماية الملكية الفكرية تقريراً بالموضوع إلى الوزير.

ويكون هذا القرار قابلاً للطعن أمام محكمة استئناف بيروت المدنية ضمن مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار المذكور من طالب البراءة.

إن دعاوى إبطال أو إسقاط شهادات اختراع إذ تتعلق بموضوع الملكية الفردية التي يعود أمر حمايتها إلى المحاكم العدلية هي خارجة عن اختصاص مجلس شورى الدولة[1].

ثانياً: اختصاص القضاء العدلي في قضايا الأحوال المدنية للأفراد:

1 - هناك مبدأ عام يجعل القضاء العدلي مختصاً للنظر في قضايا الأحوال المدنية للأفراد وقد تكرس هذ المبدأ بعدد من النصوص القانونية المتفرقة، كما أن القانون يولي المحاكم الشرعية والمذهبية والروحية اختصاصاً واسعاً في قضايا الأحوال الشخصية للأفراد.

2 - إن المحاكم المدنية هي الصالحة للنظر في الدعاوى المتعلقة بتصحيح قيود سجلات النفوس وما أهمل قيده في تلك السجلات، وفي دعاوى

(1) شورى قرار رقم 715 تاريخ 1964/6/20 (اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، جزء 1، ص 37).

المكتومين الذين أهمل قيدهم سنداً لمعاهدة لوزان، وفي الدعاوى المتعلقة بالجنسية، وفي الدعاوى المتعلقة بمحل الإقامة.

3 - كما أن مجلس الشورى اعتبر نفسه غير صالح للبحث في قضايا متفرعة عن نزاع يدخل في أساسه في اختصاص القضاء العدلي. «فلا يمكن لمجلس الشورى أن يبحث في صحة قرار ترقين قيد طلاق في سجلات الأحوال الشخصية بدون التعرض لأساس النزاع الذي يخرج عن صلاحيته. وطالما أن القرار المطعون فيه (قرار ترقين قيد الطلاق) غير قابل للانفصال عن النزاع الأساسي (نزاع الطلاق) فتكون المراجعة من صلاحية القضاء العدلي (المحاكم الروحية)[1].

4 - إلاَّ أن شرعية المراسيم التي تجيز أو ترفض أو تسحب التجنس المعطى لشخص فإنها تخضع لرقابة مجلس الشورى. وإذا كان للمحاكم العدلية أن تنظر في مسائل الجنسية إلاَّ أنه يحرم عليها حق تقدير شرعية المراسيم المتخذة في هذا الشأن[2].

ثالثاً: اختصاص القضاء العدلي في حالات التعدي:

1 - استخدم الفقهاء الفرنسيون عبارة voie de fait للدلالة على التعدي بمقابل عبارة voie de droit، ذلك بأنه إذا تعرض شخص لاعتداء على حق من حقوقه فله أن يراجع القضاء لوقف هذا الاعتداء والتعويض عليه بما لحق به من ضرر من جراء ذلك التعدي، وهذا هو طريق القانون voie de droit. أما إذا تخلى عن سلوك ذلك الطريق، وعمد إلى إقامة العدل لنفسه بنفسه، فإنه يكون قد سلك طريق الواقع voie de fait، معتبراً إياها أقصر الطرق وأسرعها وأقلها تكلفة، وهذا هو التعدي. ويعتبر الثأر واحدة من هذه الطرق (وكذلك الخطف في الآونة الاخيرة).

وعلى هذ الأساس جرى وصف تصرف الإدارة بالتعدي، إذا صدر القرار

---

(1) شورى قرار رقم 46 تاريخ 1969/1/22 (اجتهاد القضاء الإداري، جزء 1، ص 60).

(2) شورى قرار رقم 512 تاريخ 1954/11/17 (نفس المرجع، ص 61).

الإداري عن شخص غير ذي صلاحية، أو إذا صدر القرار في مجالات محظورة على الإدارة، كحجز حرية الأفراد دون أي مسوغ قانوني، فكأن الإدارة قد تخلت عن سلوك طريق القانون وسلكت طريق الواقع أي طريق التعدي.

وهذا هو بالذات مبرر جلب الإدارة ومقاضاتها دون مراعاة لأية امتيازات من المفترض أن تتمتع بها، فتساق إلى المحاكمة أمام القضاء العدلي كالافراد سواء بسواء[1].

2 - لم يقتصر الأمر، في هذا المجال، على الحرية الشخصية للأفراد وإنما تعدتها لتشمل الحريات العامة، كحريات الصحافة، وحريات إقامة الشعائر الدينية[2].

3 - يشكل التعدي، إذاً، مساساً خطيراً بالحريات الشخصية، وبالحريات العامة أيضاً؛ وهو لا يقتصر على موضوع الحريات فقط، وإنما يتعداها أحياناً ليشكل مساساً بالملكية الفردية كذلك. وهذا هو الذي يبرر اختصاص القضاء العدلي في النظر بعمل الإدارة، باعتبار هذا القضاء حامياً للحقوق الأساسية للأفراد[3].

4 - إن جسامة العيب الذي ينطوي عليه التعدي تجعله يختلف عن عيب تجاوز حدّ السلطة الذي قد يشوب العمل الإداري. ففي حالة تجاوز حدّ السلطة يظل العمل محتفظاً بصفته القانونية والإدارية غير أنها مشوبة بعيب تقتضي معالجته من قبل القضاء الإداري صاحب الصلاحية في هذا الخصوص.

على ذلك فإن الأعمال الإدارية المشوبة بعيب ما تبقى في دائرة تجاوز حدّ السلطة ما لم تقترن بأعمال تنفيذية مادية، كوضع اليد فعلياً على عقارات الأفراد قبل صدور مرسوم إعلان المنفعة العامة، أو هدم بناء لشق طريق قبل استملاكه وفقاً للأصول، أو مصادرة صحف دون قرار مسبق،

---

(1) عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ص 139.

(2) M. Waline, op. cit., p. 459.

(3) د. أدوار عيد، مرجع سابق، ص 409.

أو الاستمرار بأشغال المأجور بعد انتهاء مدة الإجارة دون تمديدها وفقاً لمندرجات العقد.

5 - يكون اختصاص القضاء العدلي، في حالة التعدي، اختصاصاً شاملاً، فهو يشمل، على السواء، تقدير مشروعية القرار الإداري الذي يشكل تعدياً في حالة تنفيذه، أو التهديد بتنفيذه، وتقدير التعويض عن الأضرار الناتجة عن التعدي وما يتفرع عنه، أو يتعلق به، وكذلك الإجراءات المناسبة لإزالة التعدي، أو تفادي وقوعه في حالة التهديد به[1].

رابعاً: اختصاص القضاء العدلي في حالات الاستيلاء (الغصب) l'emprise:

1 - يعتبر استيلاءً كل تعرض لملكية الأفراد العقارية بشكل مخالف للقانون سواء بنزع تلك الملكية أو باحتلال العقار، كلياً أو جزئياً، وسواء كان العقار مبنياً أو غير مبني، وذلك من قبل الإدارة أو أحد متعهدي الأشغال العامة.

وبذلك فإن الاعتداء الحاصل من الخارج de l'extérieur على تلك الملكية لا يعتبر استيلاءً، من مثل استحداث عوائق على الطريق مما يجعل الوصول بالسيارة إلى عقار أحد المواطنين مستحيلاً[2].

2 - يستفاد من التعريف المعروض أعلاه أن أي اعتداء على حقوق عينية عقارية غير حق الملكية، بإلغائها أو الانتقاص منها، لا يعتبر استيلاء، كالاعتداء على حقوق الارتفاق أو الانتفاع.

كما أن الملكية العقارية ينبغي أن تكون ملكية خاصة، فإن حصل اعتداء على أملاك عامة أو خاصة عائدة لأحد أشخاص القانون العام فهو لا يعتبر استيلاء[3].

---

(1) نفس المرجع، ص 429.

(2) R. Chapus. op. cit., p. 687.

(3) J. M. Auby.. op. cit., Tpme 1, p. 664

3 - يعود اختصاص النظر في قضايا التعويض الناتجة عن الاستيلاء إلى المحاكم العدلية باعتبارها حارسة الملكية الفردية.

خامساً: اختصاص القضاء العدلي بسير عمله وعمل الضابطة العدلية:

1 - إن هذه المسائل تدخل في نطاق مبدأ الفصل بين القضاء العدلي والقضاء الإداري ومن بين هذه القضايا، على سبيل المثال:

- تأخر كاتب مجلس العمل التحكيمي بتسجيل دعوى،
- الأمر الصادر عن النيابة العامة في سياق ملاحقة جزائية بإقفال مقهى (قرار رقم 1040 تاريخ 1963/6/25، اجتهاد القضاء الإداري، ص 20).
- ليس لمجلس الشورى صلاحية الفصل في مراجعة يترتب عليها مصير دعوى عدلية، كما في حال الطلب إليه إبطال قرار لوزير العمل بتكليف مفتشي العمل تنظيم محاضر بحق مخالفي أحكام قانون العمل. (قرار رقم 1958 تاريخ 1967/11/7، اجتهاد القضاء الإداري، ص 21).

2 - إن مهمة الضابطة العدلية هي البحث عن الجنايات والجنح والمخالفات، وجمع أدلتها، وتسليم مرتكبيها إلى المحاكم التي تنظر بإنزال العقوبات بحقهم. وأعمال هذه الضابطة تخضع للقضاء العدلي، فهي تحت أمرته وتعمل بإشرافه.

3 - أما القرارات المتعلقة بتنظيم القضاء وتأليف المحاكم فهي من القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري، لأنها صادرة عن سلطة إدارية وفي شؤون إدارية تعود إلى تنظيم مرفق القضاء، بخلاف الأعمال المتعلقة بسير القضاء ووظائفه التي تعتبر من الأعمال القضائية ويعود أمر النظر بها إلى القضاء العدلي.

البند الرابع

مسؤولية الإدارة أمام القضاء الإداري

الفقرة الأولى: القضاء الإداري ومبدأ فصل السلطات:

1 - يعود الفضل في إرساء قواعد خاصة لمقاضاة الإدارة عن أعمالها الخاطئة، أو الضارة، وفي إسناد هذه المقاضاة إلى جهاز قضائي مستقل عن القضاء العدلي، إلى الفهم الخاص لمبدأ فصل السلطات الذي قالت به الثورة الفرنسية. فلقد قرأت كتاب «روح الشرائع» لمونتسكيو، في هذه المسألة، في ضوء التجربة التاريخية الفرنسية.

ففي العهد القديم، كانت الوظيفة القضائية تباع وتشترى، وتدخل في ذمة صاحبها، فيتناقلها الورثة من بعده، مع ما يستتبع ذلك من مفاسد. ثم أن محاكم الاستئناف والمسماة «البرلمانات» كانت هي الأخرى، مثالاً آخر في الفساد، فتمتنع عن تسجيل ما يصلها من قوانين، أو تتباطؤ في ذلك، فتحول دون أي بادرة إصلاح تتطلبها ظروف مستجدة.

والحالة هذه، فقد حرصت الثورة الناشئة على أن تنأى بإدارتها الوليدة عن أن تضعها تحت رقابة أجهزة فاسدة، ومعادية. فتحت عنوان العمل بمبدأ فصل السلطات، رأت الثورة أن تكون السلطة التنفيذية معزولة عن السلطة القضائية، ومفصولة عنها بكل ما يمسها، وما يتعلق بها، وما ينجم عن أعمالها من خلافات أو نزاعات، فهي، برأي القائمين على الثورة، قادرة على أن تحل مشاكلها بنفسها، ولو هي جمعت بين الخصم والحكم.

2 - هكذا، أنشأ نابليون بونابرت مجلس شورى الدولة كمرشد للإدارة، ومستشار للحكم، عام 1799. وإلى جانبه كان الوزير - القاضي le ministre-juge. واستمرَّ على ذلك إلى أن أصبح مجلس الشورى محكمة إدارية، بكل صلاحياتها وذلك بصدور القانون، بتاريخ 1872/5/24.

3 - أما في لبنان الذي كان، في حينه، ولاية من ولايات السلطنة العثمانية، فلم يكن في تاريخه ما يسوغ هذا الفهم الخاص لمبدأ فصل السلطات. ولكنه

وقع، في نهاية الحرب العالمية الأولى، تحت الانتداب الفرنسي، فصدر عن حاكم لبنان الكبير القرار رقم 2668 تاريخ 1924/9/6 الذي أنشأ مجلس شورى الدولة، بمفهومه القضائي الحالي، وحدد صلاحياته.

وقد صدرت تعديلات كثيرة، فيما بعد. والقانون المعمول به، حالياً، هو القانون الصادر بالمرسوم رقم 10434 تاريخ 1975/6/14.

الفقرة الثانية: تنظيم مجلس شورى الدولة:

أولاً: القضاء الإداري:

1 - يتألف القضاء الإداري في لبنان من مجلس شورى الدولة، ومن محاكم إدارية. على رأس المحاكم الإدارية محكمة عليا هي مجلس شورى الدولة، ومركزه بيروت.

2 - يؤلف القضاء الإداري (مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية) جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية.

(ونقتصر في بحثنا على مجلس شورى الدولة، دون المحاكم الإدارية).

ثانياً: تأليف مجلس شورى الدولة:

1 - يتألف مجلس شورى الدولة من رئيس، ومفوض حكومة، ومن رؤساء غرف ومستشارين، ومستشارين معاونين.

2 - مكتب مجلس شورى الدولة.

يتألف مكتب مجلس شورى الدولة من:

- رئيس مجلس شورى الدولة - رئيساً.
- مفوض الحكومة لدى مجلس الشورى - نائباً للرئيس.
- رئيس هيئة التفتيش القضائي.
- ورؤساء الغرف لدى المجلس.
- وثلاث رؤساء محاكم إدارية الأعلى درجة - أعضاء.

يسهر المكتب على حسن سير القضاء الإداري، ويتخذ القرارات اللازمة بهذا الشأن.

3 - يقسم مجلس شورى الدولة إلى سبع وحدات، هي:

- مجلس القضايا.

- ست غرف، واحدة منها إدارية، والخمس الباقية قضائية.

أ - مجلس القضايا:

يتألف مجلس القضايا من:

- رئيس مجلس شورى الدولة - رئيساً.

- رؤساء الغرف وثلاثة مستشارين، يختارهم رئيس المجلس في بدء كل سنة قضائية - أعضاء.

ب - الغرفة الإدارية:

يرئس الغرفة الإدارية رئيس مجلس شورى الدولة، أو من ينيبه عنه من رؤساء الغرف. وللرئيس أن يكلف واحداً أو أكثر من المستشارين للاشتراك بأعمال هذه الغرفة بصفة عضو أصيل.

ج - الغرف القضائية:

- تتألف كل غرفة قضائية من رئيس ومستشارين اثنين على الأقل، ويلحق بها مستشار معاون أو أكثر لمساعدتها في أعمالها.

- يؤازر الغرف مفوض الحكومة، ويكون لديه أربعة معاونين على الأكثر.

الفقرة الثالثة: صلاحيات مجلس شورى الدولة:

أولاً: صلاحياته في الشؤون الإدارية والتشريعية:

1 - يساهم مجلس الشورى في إعداد مشاريع القوانين، فيعطي رأيه فيها، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية، ويهيء ويصوغ النصوص التي يطلب منه وضعها.

2 - يجب أن يستشار مجلس الشورى في مشاريع المراسيم التشريعية، وفي مشاريع النصوص التنظيمية، وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والأنظمة على وجوب استشارته فيها.

3 - يمكن أن يستشار مجلس الشورى في مشاريع المعاهدات الدولية، ومشاريع التعاميم، وفي أي موضع هام يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه.

ثانياً: صلاحياته في الشؤون القضائية:

1 - صلاحياته القضائية:

- المحاكم الإدارية هي المحاكم العادية للقضايا الإدارية، ومجلس الشورى هو المرجع الاستئنافي لجميع الأحكام الصادرة، عن هذه المحاكم.

- مجلس الشورى هو المرجع الاستئنافي أو التمييزي في القضايا الإدارية التي عين لها القانون محكمة خاصة.

- مجلس الشورى هو محكمة الدرجة الأولى والأخيرة لبعض القضايا.

2 - صلاحياته كمرجع استئنافي للمحاكم الإدارية:

ينظر مجلس الشورى كمرجع استئنافي للأحكام التي تصدر، في الدرجة الأولى، عن المحاكم الإدارية، وهي التالية:

- طلبات التعويض عن الأضرار الي تقع بسبب الأشغال العامة، أو تنفيذ المصالح العامة، أو الأضرار الناتجة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي.

- القضايا الإدارية المتعلقة بعقود، أو صفقات، أو التزامات، أو امتيازات إدارية، أجرتها الإدارة العامة، أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة.

- قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي.

- القضايا المتعلقة بإشغال الأملاك العامة.

- القضايا التي ترجع فيها السلطة الإدارية على الموظفين، في حال ارتكابهم خطأ كان سبباً للحكم عليها.

- قضايا الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة، خلافاً لأي نص آخر، عام أو خاص.

- طلبات الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة للقرارات ذات الصفة الإدارية، سواء كانت تتعلق بالأفراد أو بالأنظمة الصادرة عن سلطة عامة محلية. (محافظ - قائمقام - مجلس بلدي...).

- النزاعات المتعلقة بقانونية انتخابات المجالس الإدارية، كالمجالس البلدية، والهيئات الاختيارية، وسواها.

- النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين العامين والمحليين.

3 - صلاحياته في النزاعات التي ينظر فيها، في الدرجة الأولى والأخيرة:

هذه النزاعات هي التالية:

- طلبات الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة للمراسيم التنظيمية، والفردية، والأعمال التنظيمية الصادرة عن الوزراء.

- قضايا الموظفين المعينين بمراسيم.

- المراجعات بشأن القرارات الإدارية الفردية التي يتجاوز نطاق تطبيقها الصلاحية الإقليمية لمحكمة إدارية واحدة.

- طلبات التفسير، أو تقدير صحة الأعمال الإدارية.

الفقرة الرابعة: المنازعات الإدارية le contentieux administratif:

من مراجعة صلاحيات القضاء الإداري المبينة في النصوص القانونية لأنظمته يتبين منها تشمل عدداً من الأقضية، نقتصر في بحثنا الراهن على ثلاثة منها، هي:

- قضاء الإبطال أو الإلغاء.
- قضاء التعويض أو القضاء الشامل.
- قضاء التفسير.

النبذة الأولى: قضاء الإبطال لتجاوز حدّ السلطة contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir:

أولاً: الهدف منه:

إن الهدف من قضاء الإبطال هو الحكم بإبطال قرار إداري نافذ ومعيوب.

ثانياً: خصائص دعوى الإبطال:

1 - إنها دعوى ذات صفة قضائية، أي أنها ليست مراجعة ذات صفة إدارية.

2 - إنها دعوى ذات صفة موضوعية، القصد منها حماية الشرعية التي تفرض على الإدارة مراعاتها عند إصدار القرارات.

3 - إنها دعوى ذات صفة عامة، أي أنها من دعاوى القانون العام، بمعنى أنه تجوز إقامتها دون حاجة إلى نص.

ثالثاً: شروط قبول دعوى الإبطال:

أوجب القانون لقبول دعوى الإبطال لتجاوز حدّ السلطة عدة شروط، هي:

1 - أن يكون القرار الإداري نافذاً وضاراً وقابلاً للطعن. أي أنه ينتج مفاعيل قانونية تلحق ضرراً بأوضاع المدعي. فالعقود الإدارية

لا تكون موضوع مراجعة قضائية للإبطال لتجاوز حدّ السلطة، وإنما يراجع قاضي العقد بشأنها. كما لا تكون موضوع مراجعة كهذه القرارات التي تخرج عن نطاق صلاحية مجلس الشورى (قرارات وأعمال السلطة التشريعية، والسلطة القضائية...).

2 - أن تتوافر في المدعي أهلية المداعاة، والمصلحة. فلا دعوى من قبل غير ذي أهلية (كالقاصر، أو الجهات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية) ولا دعوى بلا مصلحة pas d'intérêt pas d'action.

3 - ألا يكون المدعي قد رضخ للقرار المطعون فيه بصورة صريحة.

4 - ألا يكون المدعي قد أقام دعوى أمام مرجع قضائي آخر ضد القرار نفسه (سبق الادعاء).

5 - أن تستوفي المراجعة شروطها الشكلية المقررة.

6 - ألا تكون هناك إمكانية لإقامة دعوى موازية أمام قضاء آخر. أي يمكنه اللجوء إلى مراجعة قضائية أخرى، للحصول على النتيجة ذاتها.

7 - ألا يكون هناك نص يمنع مثل هذه المراجعة.

رابعاً: أسباب الإبطال لتجاوز حدّ السلطة:

تتمثل هذه الأسباب بأربعة يؤدي كل واحد منها إلى إبطال القرار المطعون فيه. وهذه الأسباب هي:

1 - **عيب الاختصاص**، أي عدم الأهلية القانونية لسلطة إدارية باتخاذ قرار معين أو المباشرة بتصرف لا يدخل في نطاق صلاحياتها. كاغتصاب السلطة من غير ذي صفة، كصدور القرار الإداري من شخص عادي، مثلاً، أو تدخل السلطة الإدارية في اختصاص السلطة القضائية.

2 - **عيب الشكل والإجراءات**، ويقوم هذا العيب في تجاوز السلطة الإدارية الشروط والمبادئ العامة المطلوبة في اتخاذ القرار، مثلاً،

عدم تطبيق الموازاة في الشكل. فالمرسوم لا يلغى بقرار وإنما بمرسوم آخر، صادر عن السلطة ذاتها التي أصدرت المرسوم الأول.

3 - **عيب مخالفة القانون**، والذي على أساسه تقوم شرعية القرارات الإدارية. وقد سبق أن بحثنا في فصل سابق مصادر الشرعية، فلا مجال لإعادة بحثها مرة أخرى.

4 - **عيب انحراف السلطة**، ويتحقق هذا العيب عندما تستعمل الإدارة في إصدار قرارها الصلاحيات المعطاة لها لتحقيق هدف غير الهدف الذي منحت من أجله تلك الصلاحيات، أي أن يكون الهدف غير مشروع، أو يجافي المصلحة العامة.

النبذة الثانية: قضاء التعويض أو القضاء الشامل contentieux de pleine juridiction:

أولاً: الهدف منه:

دعوى القضاء الشامل هي الدعوى التي يرفعها المدعي بوجه الإدارة، أمام القضاء الإداري، للمطالبة بحق شخصي ناجم عن ضرر لحق به من جراء أعمالها غير الشرعية، أو من جراء نشاطها الضار.

ثانياً: شروط قبول دعوى قضاء التعويض:

لا بدَّ من توافر بضعة شروط من أجل قبول دعوى قضاء التعويض، وهذه الشروط هي:

1 - وجود قرار ضار أو استصدار قرار مسبق، يطالب الأفراد الإدارة، عن طريق القضاء الشامل بالتعويض عما لحق بهم من أضرار من جراء تصرف الإدارة:

- فقد يكون التصرف عبارة عن قرار إداري مسّ بحقوقهم، أو بمراكزهم القانونية، بصورة غير مشروعة، فيطلبون، بالإضافة إلى إلغاء القرار الإداري المعيوب، التعويض عن الضرر الذي أصابهم بنتيجة ذلك.

- وقد يكون التصرف عبارة عن أعمال مادية أتتها الإدارة (كالأشغال العامة)، وعليهم في هذه الحالة استصدار قرار مسبق من الإدارة بأن يقدموا طلباً إلى الإدارة يسمى «ربط نزاع» يعرضون فيه مطاليبهم، فإن استجابت الإدارة لهم قُضِيَ الأمر، وإن هي رفضت صراحة أو ضمناً، توجه الأفراد إلى القضاء للمطالبة بالتعويض استناداً إلى قرار الرفض.

2 - أن تتوافر في المدعي أهلية المداعاة، على غرار ما هو حاصل بالنسبة إلى قضاء الإبطال.

3 - أن يتم التقيد بمهل المراجعة، التي هي مبدئياً شهران من تاريخ نشر القرار أو تبليغه، أو من تاريخ اعتبار سكوت الإدارة عن الردّ قراراً ضمنياً بالرفض.

النبذة الثالثة: قضاء التفسير Recours en interprétation:

أولاً: الهدف منه:

يقصد بقضاء التفسير القضاء الذي يُطْلَبُ فيه من القاضي الإداري تفسير عمل إداري، أو حكم صادر عن محكمة إدارية، أي أن قضاء التفسير ينحصر دوره بإعطاء استشارة قانونية لها قوة القضية المحكمة.

ثانياً: حالات طلب التفسير:

يجوز طلب التفسير في حالتين:

- بناءً على طلب القضاء العدلي.
- بناءً على طلب صاحب العلاقة مباشرة

1 - الحالة الأولى: بناءً على طلب القضاء العدلي:

- إذا أثيرت أمام محكمة عدلية صالحة لرؤية أساس الخلاف المعروض عليها، مسألة تخرج عن اختصاصها، لأنها تتعلق بتفسير

عمل إداري، أو بتقدير شرعيته، أو صحته، فعليها أن تتوقف عن متابعة السير بالدعوى، وأن تكلف الفريق الأكثر عجلة مراجعة مجلس الشورى لفصل هذه المسألة.

- لا تخضع مراجعة التفسير لأية مهلة.

- لكل شخص يعتبر أن له مصلحة في القضية أن يتدخل في مراجعة التفسير.

- لا يجوز لمجلس الشورى أن يفسر أو يقرر إلاَّ ما هو وارد في قرار المحكمة العدلية.

- التفسير المعطى من قبل مجلس الشورى ملزم للمحكمة العدلية، دون أو يؤدي ذلك إلى إبطال العمل الإداري في حال ثبوت عدم شرعيته.

2 - الحالة الثانية: بناءً على طلب صاحب العلاقة مباشرة:

لا تقبل مراجعة تفسير وتقدير الأعمال الإدارية مباشرة من أصحاب العلاقة إلاَّ إذا توافرت أربعة شروط، هي:

- أن يكون للمدعي مصلحة في طلب التفسير.
- إلاَّ أن يكون هناك دعوى عالقة أمام القضاء العدلي، لأنه في هذه الحالة يكون التفسير بناءً على طلب القضاء العدلي، وإنما يكفي أن يكون هناك خلاف على تفسير بند تعاقدي. مثلاً، هل يجوز حجز قسم من واردات الاستثمار لأحد الامتيازات لتخصيصها لإصلاح منشآت؟ والإدارة تجيب بنعم وصاحب الامتياز ينكر عليها هذا الحق.
- يجب أن يكون مجلس الشورى صالحاً للتفسير.
- يجب أن يكون العمل الإداري المطلوب تفسيره غامضاً فعلاً.

البند الخامس

أساس مسؤولية السلطة الإدارية

بات نظام مسؤولية الإدارة من القضايا المقررة والمسلم بها، فقهاً واجتهاداً. كما تكرس ذلك، في بعض الأحيان، بنصوص قانونية.

غير أن المسألة التي تطرح، في هذا المجال، هو معرفة الأساس الذي تنعقد عليه مسؤولية الإدارة، بما يترتب على ذلك من نتائج بالغة الأهمية، ولا سيما في مسألة عبء الإثبات، فضلاً عن تحديد مقدار الضرر. والأساس الطبيعي لانعقاد المسؤولية، بصورة عامة، هو وجود الخطأ. غير أن نشاط الإدارة بما يتميز به من خصائص ذاتية قد تتولد عنه أضرار لا قبل للأفراد بتحملها؛ فلا بدَّ، والحالة هذه، من تحميل المجتمع ككل تلك الأضرار، لا سيما أنها تولدت عن إدارة مرافق عامة، فتتحمل خزينة الدولة التعويض عن تلك الأضرار، تطبيقاً لمبدأ العدالة والإنصاف.

وعليه، فإنه سيصار إلى بحث مسؤولية السلطة الإدارية المبنية على أساس الخطأ، من جهة، والمسؤولية المبنية على أساس المخاطر من جهة أخرى.

الفقرة الأولى: المسؤولية على أساس الخطأ:

تقوم هذه المسؤولية على توافر ثلاثة عناصر، هي: الخطأ، والضرر، والعلاقة السببية بينهما.

وما دام الخطأ هو العنصر الذي تصدر عنه المسؤولية، فقد اقتضى الأمر البحث عن الجهة التي ارتكبت الخطأ. فهل الإدارة، كمرفق عام، هي التي ارتكبت الخطأ، أم هو الموظف العامل لديها، أم أن الخطأ قد صدر عنهما كليهما. فلدى معرفة الجهة التي ارتكبت الخطأ فإنها تتعين الجهة التي تتحمل عبء التعويض.

وسنبحث هذه الاحتمالات الثلاثة وفق التفصيل التالي:

النبذة الأولى: الخطأ المرفقي faute de service:

أولاً: حالات الخطأ المرفقي:

يقوم الخطأ هنا على أساس أن المرفق ذاته هو الذي تسبب بالضرر، لأنه لم يؤدِ الخدمة العامة وفقاً للقواعد التي يسير عليها، سواء كانت هذه القواعد خارجية، أي لا يدّ للإدارة في إقرارها، كالقواعد التي وضعها المشترع، أو كانت قواعد داخلية أقرتها الإدارة لنفسها وفق نصوص تنظيمية صدرت عنها.

وبقطع النظر عما إذا كان بالإمكان معرفة الموظف الذي ارتكب شخصياً الخطأ الضار، أو لم يكن بالإمكان معرفته، فإن الخطأ المرفقي لا يعدو أن يكون صادراً في حالة من حالات ثلاث هي:

- المرفق أدى الخدمة على وجه سيء le service a mat fonctionné.

- المرفق لم يؤد الخدمة المطلوبة منه le service n'a pas fonctionné.

- المرفق أبطأ في أداء الخدمة le service a fonctionné tardivement[1].

الحالة الأولى: المرفق أدى الخدمة على وجه سيء:

يأخذ الخطأ في هذه الحالة صوراً متعددة:

- ينشأ الضرر عن أحد الموظفين وهو يؤدي واجبه على نحو سيء، دون احتراز كافٍ، كما في الحوادث التالية:

❖ أطلق أحد الجنود رصاصة وهو يطارد ثوراً هائجاً فأصابت أحد الأفراد، وهو في منزله.

❖ استدارت مدرّسة فجأة وبيدها قلم ففقأت عين طفل.

من الفقهاء من يطلق على هذا النوع من الخطأ عبارة «خطأ خدمة» حيث يمكن معرفة مرتكبه، تمييزاً له عن «خطأ المرفق»، الذي لا يعرف مرتكبه، كصدور مرسوم غير شرعي.

---

(1) A. de Laubadère. op. cit., p. 923.

- قد يصدر الضرر عن شيء أو حيوانات تملكها الإدارة، كحوادث السيارات، وإهمال رعاية الخيول، وسواها.
- وقد يصدر الضرر عن سوء تنظيم المرفق، كعدم تهوئة مكان جرت تدفئته بالفحم، فتضرر أحد الموظفين من جراء ذلك أو وضع كمية كبيرة من الأملاح في أحواض السقاية مما أدى إلى نفق عدد من المواشي التي تسقى من تلك الأحواض.

الحالة الثانية: المرفق لم يؤدِ الخدمة:

ويتمثل الخطأ، في هذه الحالة، بامتناع الإدارة عن القيام بعمل ملزمة به قانوناً. فموقفها السلبي هذا نجم عنه ضرر، تلزم بالتعويض عنه.

وكانت أولى تطبيقات هذه الحالة بمناسبة الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة ومثالها:

- عدم إنشاء حواجز على طريق مرتفع أدى إلى سقوط أحد المارة.
- إهمال صيانة طريق عام أدى إلى تهدمه وانقلاب سيارة.
- ترك أغصان أشجار مغروسة على جوانب الطريق دون تشذيب فتآكلت وسقطت على عربات مما ألحق بها أضراراً مختلفة.

وهناك الكثير من الحوادث المماثلة التي أدت إلى الحكم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن استنكاف الإدارة عن القيام بواجب الصيانة، والرعاية، والاحتراز المطلوبة لحسن سير المرافق العامة[1].

---

(1) من طريف ما صدر من أحكام في فرنسا اعتبرت فيها الإدارة مسؤولة عن إهمالها القيام بما هو واجب عليها في جعل المرافق العامة تؤدي ما أنشئت من أجله على الوجه الحسن، إعلان مسؤولية الإدارة لعدم القيام بالأعمال الضرورية لوقاية الأهالي من الفيضان، أو بتصريف المياه في الأقنية المعدة لذلك مما جعلها تتسرب إلى منازل المواطنين المحاذية للطريق (وهي أمور تتكرر في لبنان في مطلع كل فصل شتاء) أو إعلان مسؤولية الإدارة لإهمالها صيانة الأضواء في الطرقات العامة (وما أكثر حوادث السير لهذا السبب في لبنان) أو إعلان مسؤولية الإدارة عن انقطاع التيار الكهربائي فجأة فأدى إلى سقوط سيدة عن المسرح. (ربما اعتبرت الإدارة مسؤولة في لبنان إذا صدف وتمّ وصل التيار الكهربائي فجأة).

الحالة الثالثة: المرفق يؤدي الخدمة بعد تباطؤ غير مبرر:

ليس المقصود من هذه الحالة أن تكون الإدارة ملزمة بالعمل خلال مهلة معينة، فتجاوزت تلك المهلة. لأنها في مثل هذه الحالة تكون قد امتنعت عن أداء الخدمة، وفقاً لما هو معروض سابقاً. وإنما المقصود هو تباطؤ الإدارة بشكل غير مبرر مما يلحق الضرر بالأفراد. ومثاله ما حصل في إحدى القضايا عندما حظرت الدولة استيراد الخمور لغاية اقتصادية، مستثنية من ذلك الكميات المتعاقد عليها سابقاً. فطلب أحد التجار السماح له باستيراد الكمية المتعاقد عليها قبل صدور الحظر، ولكن الوزير لم يجبه إلاَّ بعد أشهر عديدة. وكان قد ألغي قرار الحظر واستبدل به قرار إباحة الاستيراد ولكن برسوم جمركية مرتفعة.

ثانياً: تقدير أهمية الخطأ المرفقي:

لا يكتفي القضاء بالتأكد من مجرد وجود الخطأ المرفقي، ولو كان الخطأ طفيفاً، حتى يحكم بمسؤولية الإدارة، وإنما يشترط أن يكون الخطأ على درجة من الجسامة. ولهذا فإنه يتفحص كل حالة بمفردها مع مراعاة طبيعة المرفق، فلا يعامل مرفق الأمن، والمرفق الطبي، بمثل ما يعامل به المرفق الإداري العادي. كما يراعي القضاء ظروف ارتكاب الخطأ، من حيث الزمان والمكان. فلا قاعدة عامة موضوعية مجردة تطبق في جميع الحالات.

النبذة الثانية: الخطأ الشخصي:

أولاً: معيار الخطأ الشخصي:

من الرجوع إلى اجتهادات القضاء الإداري لم يتبين أن هناك معياراً واحداً معتمداً لوصف الخطأ بأنه خطأ شخصي، وإنما تعددت هذه المعايير واختلفت باختلاف الفقهاء.

- فمنهم من رأى أن الخطأ يعتبر شخصياً إذا كشف عن ضعف الإنسان، وشهواته، كالقصد السيء من وراء العمل أو النكاية أو الفائدة الشخصية. ولهذا وصف هذا النوع من الخطأ بأنه الخطأ الممهور بتوقيع مقترفه la faute signée.

- ومنهم من يرى بأن الخطأ يعتبر شخصياً إذا أمكن فصله عن الوظيفة acte détachable كالشرطي الذي يستخدم سلاحه الاميري لأسباب عاطفية.

- ومنهم من ينظر إلى جسامة الخطأ، فاعتبر الخطأ الجسيم خطأ شخصياً دون الالتفات إلى شيء آخر.

ثانياً: بعض حوادث الخطأ الشخصي:

بقطع النظر عن المعايير الفقهية في تمييز الخطأ الشخصي، فإننا نورد عدداً من الحوادث التي وسمها القضاء بالخطأ الشخصي، ومنها:

- الخطأ الذي يرتكبه الموظف في حياته الخاصة، وخارج وظيفته، كما لو خرج يتنزه بسيارته يوم عطلة وصدم أحد المارة.

- ارتكاب الفعل بقصد الإيذاء بصورة فاضحة، كحجز مراسلات أحد المقاولين للحؤول بينه وبين تقديم عرضه ضمن المهلة القانونية، في المناقصة. أو اتهام رئيس لمرؤوسه بالسرقة دون أي مبرر.

ثالثاً: حالة خطأ الموظف إذا كان تنفيذاً لأمر الرئيس:

عالج نظام الموظفين اللبناني هذه الحالة فنص في المادة 14 (فقرة 2) على أن يخضع الموظف لرئيسه وينفذ أوامره وتعليماته. إلاَّ إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات مخالفة للقانون بصورة صريحة وواضحة. وفي هذه الحالة، على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطياً إلى المخالفة الحاصلة، ولا يلزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات إلاَّ إذا أكدها الرئيس خطياً. وله أن يرسل نسخاً عن هذه المراسلات إلى التفتيش المركزي،

رابعاً: الخطأ الشخصي للموظف إذا شكل جرماً جزائياً:

1 - يحال الموظف على القضاء المختص إذا ارتكب أفعالاً تشكل جرماً جزائياً يعاقب عليه القانون، دون أية إجراءات خاصة إذا كانت تلك الأفعال لا علاقة لها بوظيفته.

2 - إذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة، فلا يجوز ملاحقة الموظف إلاَّ بناءً على موافقة الإدارة التي ينتمي إليها.

3 - لا تحرك دعوى الحق العام بواسطة الادعاء الشخصي المباشر، وعلى النيابة العامة أن تستحصل على موافقة الإدارة قبل المباشرة بالملاحقة إذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة.

4 - إذا حصل خلاف بين النيابة العامة والإدارة المختصة حول وصف الجرم، ما إذا كان ناشئاً عن الوظيفة أو غير ناشئ عنها، يكون للنائب العام لدى محكمة التمييز، خلافاً لأي نص آخر خاص أو عام أمر البتّ نهائياً بهذا الموضوع (الفقرة المضافة إلى نص المادة 31 من قانون القضاء العدلي، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 22 تاريخ 1985/3/23).

خامساً: الخطأ الشخصي (غير الجرمي) للموظف في القانون اللبناني:

اعتمد القانون اللبناني معيار الخطأ الجسيم في ترتيب المسؤولية المدنية على الموظف، وفي ما خلا ذلك فإن الإدارة هي المسؤولة. فقد نصت المادة 62 من نظام الموظفين على ما يلي: «إذا أتى الموظف عملاً مضراً بالغير أثناء ممارسته الوظيفة أو بسبب ممارسته إياها، كانت الدولة مسؤولة تجاه الغير عن عمل الموظف. وللدولة، في حال الحكم عليها بالعطل والضرر، أن تعود على الموظف إذا تراءى لها أنه ارتكب خطأً جسيماً كان من السهل تلافيه».

هذا، مع الإشارة إلى أنه يعود للقضاء النظر في الخطأ المرتكب لوصفه بأنه جسيم أو غير جسيم ووفقاً لطبيعة المرفق العام، وظروف ارتكاب الخطأ، في الزمان والمكان.

النبذة الثالثة: الجمع بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي:

أولاً: بداية الجمع بن الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي:

جرى الاجتهاد في القضاء الإداري، في أول الأمر، على الفصل التام بين الخطأين. فالضرر الذي يصيب الأفراد أما أن يكون خطأً مرفقياً أو خطأً شخصياً. وقد تمَّ التخلص من هذا الاجتهاد بسبب عدد من الاعتبارات:

- **أولها** غموض معيار التمييز بين الخطأين. فالمرفق بذاته لا

يرتكب خطأ إلاَّ عن طريق الموظفين. والفارق بين الخطأين هو فارق في الدرجة، فالخطأ البسيط يبقى منسوباً إلى المرفق إلى أن يتجاوز حداً معيناً يصبح فيه خطأً جسيماً. ويصبح عندئذ خطأً شخصياً. ولكن الفصل بين الخطأين بهذا الشكل لا يحلُّ المشكلة، وإنما يطرحها على نحو آخر فتصبح: متى يكون الخطأ بسيطاً، ومتى يكون خطأً جسيماً؟[1].

وهنا تبرز مشكلة أخرى وهي: كيف يمكن أن تتغير القاعدة القانونية التي تطبق على الخطأ تبعاً لتغير درجة جسامته؟ فالأقرب إلى المنطق، عندئذٍ، هو القول بأن المرفق هو الذي أخطأ، فيتم تلافي عدد من الإشكالات بخصوص التكييف القانوني للخطأ، ومعرفة قواعد المسؤولية وتحديد القضاء المختص... وسواها.

- **والاعتبار الثاني**، أن المتضرر من الخطأ المرفقي، وهو بالمعيار المعتمد خطأ بسيط، قادر على الاستحصال على التعويض عن ضرره، في حين أن المتضرر من الخطأ الشخصي، بالمعيار المذكور، خطأ جسيم، غير قادر، من حيث المبدأ، على التعويض المطلوب بالنظر إلى عدم ملاءة الموظف، كما هي الإدارة. وهي مفارقة غريبة غير منطقية.

- **والاعتبار الثالث**، أن مقولة الفصل بين الخطأين تقوم على افتراض غير واقعي، حيث يعتبر الضرر ناتجاً أما عن خطأ مرفقي محض، وأما عن خطأ شخصي محض. في حين أن الأقرب إلى الواقع أن يكون الضرر ناتجاً عن الخطأين معاً، وبنسب مختلفة، بحسب واقع الحال.

ثانياً: إقرار الاجتهاد بالجمع بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي:

1 - بالنظر إلى الاعتبارات التي جرى عرضها آنفاً فقد أقرَّ اجتهاد

---

(1) R. Chapus. op. cit., p. 929

القضاء الإداري بالجمع بين الخطأين، وذلك عندما يكون للخطأ الشخصي علاقة ما بالمرفق بأي وجه من الوجوه . وفي هذه الحالة، فقد قضى مجلس شورى الدولة بحق المتضرر بالتعويض عن مثل ذلك الخطأ، إما بمقاضاة الموظف على أساس خطئه الشخصي، وإما بمقاضاة الإدارة على أساس الخطأ المرفقي، ولكن ليس له أن يستحصل على تعويضين من الطرفين عن الخطأ نفسه.

2 - ثم ما لبث القضاء الإداري أن خطا خطوة أخرى إلى الأمام عندما أقرَّ مبدأ الجمع بين المسؤوليتين عن خطأ شخصي ارتكب بمناسبة الوظيفة. فحكم لأحد الأفراد بالتعويض عما لحق به من ضرر عن أعمال رماية بالبندقية على أهداف عائمة في النهر، في إحدى المناسبات. فأبلغ رئيس المجلس ذلك. فاعتبرت البلدية مسؤولة وإن كان الخطأ شخصياً. غير أن مجلس الشورى أعطى المجلس البلدي حق الرجوع على رئيس البلدية بما تمَّ دفعه من تعويض.

ثالثاً: نتائج الجمع بين الخطأين:

يترتب على الجمع بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي بعض النتائج:

1 - في ما يتعلق بحقوق المتضرر:

- يمكن للمتضرر أن يلجأ إلى القضاء الإداري لمقاضاة الإدارة على أساس الخطأ المرفقي، أو أن يلجأ إلى القضاء العدلي لمقاضاة الموظف على أساس الخطأ الشخصي.

- إن مبدأ الجمع بين المسؤوليتين إنما هو لإعطاء المتضرر الخيار لملاحقة الأكثر ملاءة من الطرفين، ولكن ليس له أن يستحصل على تعويضين. فالجمع بين المسؤوليتين لا يجيز الجمع بين تعويضين.

2 - توزيع التعويض بين الإدارة والموظف:

- قد يحصل أن تكون المسؤولية مشتركة بين الطرفين فيعود للقاضي أن يوزع التعويض بينهما بنسبة خطأ كل منهما.

- وقد يحصل أن تتحمل الإدارة كامل التعويض إنما يعود لها الرجوع على الموظف بنسبة خطئه، وفقاً لما سبقت الإشارة إليه بخصوص المسؤولية المدنية المترتبة على الموظف في نظام الموظفين اللبناني.

الفقرة الثانية: المسؤولية بدون خطأ:

1 - مدخل إلى الموضوع:

سبق القول بأن المسؤولية على أساس الخطأ تتطلب توافر ثلاثة عناصر هي: الخطأ، والضرر، والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر. أما في هذا النوع من المسؤولية فإنها تنعقد بتوافر عنصرين اثنين هما: الضرر والعلاقة السببية بينه وبين تصرف الإدارة والذي يصدر عنها بدون أي عيب أو شائبة. فابتدع القضاء الإداري هذا النوع من المسؤولية مدفوعاً بدواعي الحرص على تطبيق مبدأ العدالة والإنصاف تجاه المتضررين.

2 - الفروقات بين المسؤولية المبنية على الخطأ والمسؤولية بدون خطأ:

بالإضافة إلى الاختلاف بين هذين النوعين من المسؤولية من أن الأولى تقوم على ثلاثة عناصر، والثانية على عنصرين، كما سبقت الإشارة فإن الفروقات بينهما تظهر في المسائل التالية:

- في المسؤولية على أساس الخطأ فإن على المدعي إثبات الخطأ المرتكب من الإدارة إضافة إلى إثبات العناصر الأخرى، أما المطلوب من المدعي في الدعوى المقامة على أساس المسؤولية بدون خطأ فهو إثبات الضرر فقط ونسبته إلى تصرف الإدارة، دونما حاجة إلى اثبات وقوع خطأ منها.

- إذا أثبتت الإدارة أنها تصرفت بحدود الشرعية القانونية فإن هذا الإثبات غير كافٍ للحكم بعدم مسؤوليتها عن الضرر الحاصل.

- إن المسؤولية بدون خطأ تتعلق بالانتظام العام، ويمكن إثارتها عفواً من قبل القاضي، كما يمكن للمدعي إثارتها في أية مرحلة من مراحل الدعوى.

3 - أنواع المسؤولية بدون خطأ:

يوجد نوعان من المسؤولية بدون خطأ:

- النوع الأول هو المسؤولية المبنية على المخاطر.
- والنوع الثاني هو المسؤولية المبنية على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

النبذة الأولى: المسؤولية على أساس المخاطر:

أولاً: مدخل إلى الموضوع:

إذا كانت الإدارة، وهي تتولى تسيير المرافق العامة، إنما تقوم بذلك لصالح المجتمع ككل، فمن المنطقي، والحالة هذه، أن يتحمل المجتمع ككل تبعات مخاطر نشاط الإدارة في تسيير المرافق العامة.

وقد ابتدع القضاء الإداري هذا النوع الخاص من المسؤولية عندما رأى أن اشتراط توفر عنصر الخطأ للحكم للأفراد بالتعويض عما لحق بهم من أضرار يتعارض تعارضاً صارخاً مع مبدأ العدالة

وبالنظر إلى المحاذير التي تترتب على الأخذ بهذا النوع من المسؤولية، فقد اشترط مجلس الشورى أن يكون الضرر الموجب للتعويض بدون خطأ ذا صفتين أساسيتين:

إحداهما، صفة الخصوصية spécialité بمعنى أن يكون الضرر قد انصبَّ على فرد معين، أو مجموعة أفراد محددين، لا يشاركهم فيه سائر المواطنين.

والأخرى، أن يكون الضرر بجسامة غير عادية anormal فخصوصية الضرر لا تكفي للحكم بالتعويض، ولا سيما إذا كانت من مخاطر المجتمع العادية.

ثانياً: الحالات التي أقرَّ فيها الاجتهاد مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر:

نذكر من هذه الحالات ثلاثاً: ما تعلق منها بالآلات والمواد الخطرة، وما تعلق منها بالأساليب الخطرة، وما تعلق منها بالأوضاع الخطرة.

الحالة الأولى: الأضرار الناجمة عن استعمال الآلات أو المواد الخطرة:

عرضت أمام مجلس شورى الدولة الفرنسي القضية التالية:

أثناء الحرب العالمية الأولى، قامت السلطات العسكرية بتخزين كمية كبيرة من القنابل والمتفجرات في قلعة Double-Couronne في ضواحي باريس. وحدث أن انفجرت هذه القنابل مما أدى إلى وقوع العديد من الضحايا، وألحق أضراراً بالغة بالمنازل المجاورة.

وتقدم ذوو الضحايا، وأصحاب الأملاك دعاوى للتعويض عن الأضرار اللاحقة بهم. وعلى الرغم من أن السلطات العسكرية لم ترتكب أي خطأ في تخزين المتفجرات، وفي اتخاذ الاحتياطات الضرورية، في حالة كهذه، فقد قضى مجلس الشورى بالتعويض على المتضررين استناداً إلى المخاطر، لا إلى الخطأ.

وقد عرفت هذه القضية باسم Regnaul-Desroziers. وصدر الحكم بشأنها بتاريخ 1919/3/28.

الحالة الثانية: الأضرار الناجمة عن استعمال الأساليب الخطرة:

عرضت أمام مجلس شورى الدولة الفرنسي القضية التالية:

في أعقاب الحرب العالمية الثانية، رأت الإدارة أن تطبق نظاماً جديداً في علاج الأطفال المنحرفين، فاستبعدت فكرة السجن الكامل، وتقييد الحرية، وذلك باتباع نظام السجن المفتوح prison sans barreaux عن طريق إعطائهم قسطاً من الحرية مع إخضاعهم لرقابة شديدة.

وحدث أن هرب عدد منهم، واعتدوا على منزل قريب بجوار الإصلاحية، وسلبوا أصحابه المال، واستقلوا القطار بعد أن اعتدوا على المارة.

وحكم مجلس الشورى بالتعويض على المتضررين دون أن تكون إدارة السجن قد ارتكبت خطأ يرتب مسؤوليتها. فما فعلته كان مطابقاً لنظام السجن المفتوح.

وعرفت هذه القضية باسم Trouzellier، وصدر الحكم بشأنها بتاريخ 1956/2/3.

الحالة الثالثة: الأضرار الناجمة عن الأوضاع الخطرة:

عرضت أمام مجلس شورى الدولة الفرنسي القضية التالية:

كانت إحدى المدرِّسات حاملاً، وتتابع التدريس، لأنها لم تكن قد بلغت بعد المرحلة التي تخولها الاستحصال على إجازة أمومة. وفي حينه كانت المدرسة موبوأة بحمى الحميرا la rubéole فأصيبت المدرسة وجنينها بالمرض.

وحكم لها مجلس الشورى بالتعويض، دون أن تكون إدارة المدرسة قد ارتكبت خطأ، وإنما استند المجلس في حكمه على المسؤولية الناجمة عن العمل في أوضاع خطرة.

وعرفت هذه القضية باسم Dame Saulze، وصدر الحكم بشأنها بتاريخ 1968/11/6.

النبذة الثانية: المسؤولية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة:

أولاً: مدخل إلى الموضوع:

يتسم هذا النوع من المسؤولية بخصائص تميزه عن غيره من أنواع المسؤوليات الأخرى، ولا سيما المسؤولية على أساس المخاطر، نذكر من هذه الخصائص ما يلي:

1 - تختلف هذه المسؤولية عن المسؤولية بدون خطأ المبنية على أساس المخاطر بأن الأضرار التي تكون موضوع شكوى لا تتأتى عن إحداث مفاجئة غير مقصودة، كالحوادث التي أشرنا إليها في السابق، وإنما تحصل هذه الأضرار كنتيجة طبيعية للتدابير والإجراءات التي اتخذتها السلطة العامة تأميناً للمصلحة العامة، فتتسبب هذه التدابير والإجراءات بتحميل بعض الأفراد، دون الآخرين، أعباء استثنائية غير مقبولة.

2 - ولذلك فإن الضرر المشكو منه يجب أن يكون خاصاً وغير اعتيادي spécial et anormal ويكون الضرر خاصاً عندما لا يصيب سوى بضعة أفراد من المجتمع، فلو أصابهم جميعاً، أو أصاب أكثرهم فهو ليس مدعاة للتظلم، على القول السائر «ظلم في السوية عدل في الرعية» ويكون الضرر غير اعتيادي إذا تجاوز الأعباء المألوفة التي تقتضيها الحياة الاجتماعية.

ثانياً: تطبيقات هذه المسؤولية:

نرى تطبيقات هذا النوع من المسؤولية في اجتهادات القضاء الإداري، في الحالات التالية:

الحالة الأولى: الأضرار الناجمة عن تنفيذ الأشغال العامة:

مثالها أن تُقْدِم الإدارة على شق طريق عام أدت إلى انخفاض مستوى المنزل المجاور الذي كان مبنياً في السابق فنتج عن ذلك أضرار تمثلت بانحجاب الرؤية، وكثرة الضجيج، وانخفاض نسبة الإضاءة وانكشاف المنزل للمارة... إضافة إلى تراجع القيمة البيعية للمنزل.

وهي أعباء ألقتها السلطة العامة على صاحب المنزل عن سابق معرفة وإرادة، ولكن دون ارتكاب أي خطأ، وفي الوقت الذي تحمل فيه صاحب المنزل جميع هذه الأعباء كان الآخرون يستفيدون من الأشغال دون مقابل. وهذا ما سبب خللاً في التوازن أمام الأعباء العامة يقتضي تصحيحه.

وقد حكم مجلس شورى الدولة، في لبنان، في العديد من القضايا المشابهة، ومنها:

- أشغال عامة أدت إلى انقطاع الطريق الرئيسية المؤدية إلى إحدى المطاحن.
- إصلاح طريق عام أدى إلى انقطاع الطريق المؤدية إلى المقهى المجاور انقطاعاً كلياً خلال فصل الصيف.
- أشغال عامة أدت إلى تعلية الطريق العام عن أرض عقار مبني

معدّ للسكن، وإلى انخفاض مستوى الطابقين الأول والثاني منه، وإلى انخفاض مستوى المحل التجاري، وإلى إنشاء درج، وإلغاء موقف السيارات.

الحالة الثانية: الأضرار الناجمة عن القوانين:

قد يكون في الأمر مفارقة، إذ كيف يمكن القول بأن القانون يمكن أن يكون مدعاة للمساءلة بنتائجه الضارة؟.

والقانون هو عمل من أعمال السيادة، والسيادة تفرض نفسها على الجميع، والمشترع، الممثل لإرادة الأمة، وهو وحده صاحب الحق في تقدير ما إذا كان القانون الصادر عنه يوجب التعويض أو لا.

وكان مجلس شورى الدولة الفرنسي قد ردّ بعض الدعاوى استناداً إلى ذلك، وقال في أحد أحكامه: إن الدولة لا يمكن إطلاقاً أن تكون مسؤولة عن نشاطها التشريعي.

ولكن مجلس الشورى هذا عاد عن اجتهاده المذكور عند النظر في قضية شركة La Fleurette عام 1938. وخلاصتها:

بتاريخ 1935/6/9 صدر في فرنسا، قانون لحماية المنتجات المصنوعة من الحليب الصافي. ومنع، لهذه الغاية، كل المنتجات الي قد تحلّ محل القشدة الطبيعية la crème naturelle، ولا تكون مصنوعة من الحليب الصافي. فاضطرت شركة La Fleurette إلى التوقف نهائياً عن العمل حيث كانت تنتج القشدة المركبة من الحليب وزيت فستق العبيد، وصفار البيض.

فحكم لها مجلس الشورى بالتعويض، بعد أن تثبت أن نشاط الشركة شرعي وغير ضار، وذلك استناداً إلى مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. فالعبء الذي تحملته الشركة كبير جداً (التوقف النهائي عن العمل) وخاص جداً (فالشركة هي الوحيدة المعنية بنتائج هذا القانون لجهة تحمُّل أعبائه). وما دام القانون قد صدر تأميناً للمصلحة العامة، فيجب أن يتحمل نتائجه المجتمع ككل.

وانسحب هذا الموقف من القانون فشمل القرارات التنظيمية والقرارات الشرعية الفردية، فضلاً عن المعاهدات الدولية.

النبذة الثالثة: انعدام المسؤولية أو التخفيف منها:

أولاً: مدخل في الموضوع:

بقطع النظر عن الأساس الذي تبنى عليه مسؤولية السلطات العامة، أي سواء أكانت على أساس الخطأ الحاصل من المرفق أو عن الخطأ الشخصي، أم كانت مسؤولية بدون خطأ، أي على أساس المخاطر أو على أساس المساواة أمام الأعباء العامة، فإنه لا بدَّ وأن تكون هناك علاقة سببية بين الضرر وفعل الإدارة أو السلطة العامة.

وعلى ذلك، فإنه إذا انتفت العلاقة السببية ينتفي، في الوقت ذاته، موجب التعويض، أو أنه يتم تقاسمه بين الإدارة والمشاركين في إحداث الضرر.

ثانياً: حالات انتفاء العلاقة السببية بين الضرر والإدارة:

تنتفي هذه العلاقة في حالتين:

- حالة خطأ الضحية.
- وحالة نسبة الضرر إلى حصول سبب خارجي.

الحالة الأولى: خطأ الضحية أو المتضرر:

إذا تبين للقاضي أن الضحية أو المتضرر كان قد ارتكب خطأ قد أسهم في حصول الضرر، بكامله أو بجزء منه، فإن هذا الخطأ يشكل، بالنسبة إلى الإدارة، ظرفاً مخففاً للمسؤولية، أو مُحِلاً منها.

ومثال ذلك، مخالفة المتضرر للقانون، فلا يمكن للمتضرر أن يطالب بتعويض نجم عن خطأ ارتكبه بمخالفته القانون. أو إذا أهمل المتضرر حسن التصرف، مما يدل على رعونة وقلة احتراز.

وفي مطلق الأحوال، يتوجب على الإدارة أن تثبت خطأ المتضرر حتى تتحلّل من المسؤولية كاملة، أو من جزء منها.

الحالة الثانية: نسبة الضرر إلى سبب خارجي:

1 - إذا كان الضرر ناجماً عن سبب خارجي، غريب عن الإدارة، فإن من مؤدى ذلك انقطاع العلاقة السببية بين فعل الإدارة والضرر

الحاصل، وهذا ما يستدعي النظر إلى أساس ما بنيت عليه مسؤولية الإدارة.

فإذا كانت المسؤولية مبنية على أساس الخطأ، فإن انتفاء الخطأ يعفي الإدارة من المسؤولية في جميع حالات السبب الخارجي والتي تتمثل في:

- القوة القاهرة.
- الحادث المفاجئ،
- فعل الغير.

2 - ويختلف الوضع إذا كانت المسؤولية مبنية على أساس المخاطر فالقوة القاهرة (وقد سبق شرحها) هي وحدها التي تحلّ الإدارة من مسؤوليتها، في حين أنها تبقى مسؤولة في الحالتين الأخريين، أي في حالة الحادث المفاجئ، وفي حالة فعل الغير.

البند السادس

شروط التعويض

إذا انعقدت مسؤولية الإدارة، وفق الأسس التي سبق بيانها، فما هي الشروط الواجب توافرها في الضرر حتى يكون قابلاً للتعويض؟،

من مراجعة اجتهادات القضاء الإداري يتبين أن هذه الشروط هي التالية:

الشرط الأول: أن يكون الضرر أكيداً:

أي أن يكون ضرراً ثابتاً، ولو لم يتحقق بكامله بعد. فالضرر المستقبلي ينشئ حقاً بالتعويض شرط أن يكون حدوثه أكيداً لا احتمالياً، وأن يكون قابلاً للتقدير النقدي.

الشرط الثاني: أن يكون الضرر مباشراً:

ويقصد به الضرر الناتج مباشرة عن أفعال الإدارة. ومثاله، إقفال صيدلية بصورة غير شرعية أدى مباشرة إلى حرمان صاحبها من الأرباح التي كان يجنيها منها.

والسبب المباشر للضرر لا يعني أنه السبب الوحيد، فقد تتعدد الأسباب ويكون من بينها السبب الذي أدى مباشرة إلى حصول الضرر.

الشرط الثالث: أن يكون الضرر قابلاً للتقدير بمال:

فالأضرار التي تلحقها الإدارة بالغير قابلة للتعويض بمبالغ نقدية، أي أن القاضي لا يستطيع أن يلزم الإدارة بالتعويض العيني، عملاً بمبدأ فصل السلطات.

ويدخل في مفهوم هذه الأضرار أي ضرر يلحق بالأموال المنقولة والأموال غير المنقولة، والأضرار المعنوية التي ينتج عنها أضرار مادية، كتشويه وجه ممثله، أو اقتلاع عين أحد الشبان.

الشرط الرابع: أن يكون الضرر شخصياً:

ويقصد به أن التعويض عن الضرر يعود إلى المتضرر نفسه، ويدخل في ذمته المالية. ولا يعود للورثة، في حال وفاة المتضرر، أن يطالبوا بأكثر مما كان للوريث أن يطلب به.

الشرط الخامس: أن يكون المتضرر في وضع قانوني سليم:

وهذا الشرط كثيراً ما يردده مجلس شورى الدولة في أحكامه.

المراجع

أولاً: باللغة العربية:

- ابن خلدون، **المقدمة**، مكتبة المدرسة ودار الكتاب اللبناني للطباعة والنشر، الطبعة الثانية 1961.
- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، **اصول علم الإدارة العامة**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، طبعة 1993.
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، **الإدارة العامة**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، طبعة 1983.
- د. محمد سعيد عبد الفتاح ود. محمد فريد الصحن، **الإدارة العامة، المبادئ والتطبيق**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، طبعة 1991.
- د. خالد قباني، **اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان**، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات (بيروت - باريس) الطبعة الأولى 1981.
- د. عصام سليمان، **الفيدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان**، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى 1991.
- جان باز، **الوسيط في القانون الإداري**، طبعة 1971.

- د. يوسف سعد الله الخوري، **القانون الإداري العام**، الطبعة الثانية 1998.
- د. توفيق شحاته، **مبادئ القانون الإداري**، الجزء الأول، دار النشر للجامعات المصرية، الطبعة الأولى 1954 - 1955.
- د. إدمون رباط، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى 1970.
- د. سليمان الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، الطبعة الثالثة 1966.
- د. سليمان الطماوي، **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة**، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي 1961.
- د. أدوار عيد، **رقابة القضاء العدلي على أعمال الإدارة**، طبعة 1973.
- عبد اللطيف قطيش، **النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد**، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2013.
- **اجتهاد القضاء الإداري في لبنان.**

ثانياً: باللغة الفرنسية:

- Carol Kennedy. Toutes les théories du management, Maxima - Paris, 1993, traduit de l'anglais par Arnaud Dupin de Beyssat.
- Jean - Claude Scheid. Les grands auteurs en organisation, Bordas, Paris, 1990.
- W. Jack Duncan. Les grandes idées du management, AFNOR - 1990, traduit de l'américain par Monique Sperry.
- Omar Aktouf. Le management entre tradition et renouvellement, 3e éd. Gaëtan Morin éditeur - 1994.

- Harold Gortner - Juliane Mahler Jeanne Bell Nicholson. La gestion des organisations publiques Presses de l'Université du Québec - 1994 traduit et adapté par, Albert Dumas, et Daniel Maltais.

- Hellriegel Slocum Noodman. Management des organisations De Boeck - Université - Bruxelles, 1993, traduit de l'américain par, Michèle Truchan - Saporta.

- Philipe Bernoux. La sociologie des organisations Edition du Seuil, 4° éd. 1985.

- Henry Mintzberg. Structure et dynamique des organisations. Paris. 11 éd.

- Jean Rivero. Encylopédia Univesalis.

- Jean Mercier. L'administration publique de l'école classique au nouveau management - Les presses de l'Université Laval, 2001.

- Roger Tessier et Yvan Tellier. Théories de l'organisation, personne, groupes systèmes et environnement - Presse de l'Université de Québec, 1991.

- G. Pellan. Mythe de la différence entre l'entreprise privée et l'entreprise publique, revue commerce octobre, 1980.

- Roland Parenteau. Management public. Presse de l'Université Québec, 1994.

- Georges Vedel, Pierre Delvolvé - Droit administratif P.U.F. 12° édition, 1992.

- Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, 3° édition E. de Boccard, 1923.

- Marcel Waline, Droit administratif, Edition Sirey, 9° édition, 1963.
- René Chapus, Droit administratif général, 7° édition, 1993, Montchrestien.
- André de Laubadère, Jean - Claude Venezia Yves Gaudemet - Traité de droit administratif 14° édition, L.G.D.J. 1996.
- Jean Rivero, Jean Waline- Droit administratif, 16° édition, Dalloz, 1996.
- Paul Duez, Guy Debeyre - Traité de droit administratif, Dalloz, 1952.
- Georges Vedel, Droit administratif, édition 1968.
- Jeannot - Marie Auby, Rolland Drago, Traité de contentieux administratif, 3° édition, 1984.
- Jeannot Gilles, L'usager des services publics, Paris P.U.F. 1998.
- René Maspétiol, Paul Laroque - La tutelle administrative Sirey, 1930.
- Yves Meny, Centralisation et décentralisation dans le débat politique français. L.G.D.J. 1974.
- Charles Roig, Théorie et réalité de la décentralisation revue française de science politique 1966.
- Michel D. Stassinopoulos, Traité des actes administratifs - Athène, 1954.

- Edouard Laferrière, Traité de la juridiction administrative, 2° éd. 1896.
- M. Long, P. Weil - G. Braibant. Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 7° éd. Sirey - 1978.
- Dominique Ponyaud, La nullité des contrats admininstratifs, L.G.D.J. 1991.
- André de Laubadère, Frank Moderne, Pierre Delvolvé, Traité des contrats administratifs L.G.D.J. 1983.
- Paul Duez, La responsabilité de la puissance publique Dalloz, 1927.

الفهرس

الصفحة

الصفحة

الصفحة

الصفحة

الصفحة

الصفحة

الصفحة

الصفحة

